



**Уральский  
федеральный  
университет**

имени первого Президента  
России Б.Н.Ельцина

**Институт государственного  
управления  
и предпринимательства**

**Т. М. РЕЗЕР  
Т. Ю. ОЛЬШЕВСКАЯ**

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ

Учебное пособие



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

Т. М. Резер, Т. Ю. Ольшевская

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ

Учебное пособие

Рекомендовано  
методическим советом Уральского федерального университета  
в качестве учебного пособия для студентов вуза,  
обучающихся по направлению подготовки  
38.03.04, 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»

Екатеринбург  
Издательство Уральского университета  
2019

ББК Х401.121я73-1  
Р341

**Р е ц е н з е н т ы:**

кафедра государственного и муниципального управления  
Уральского государственного экономического университета  
(заведующий кафедрой кандидат экономических наук *Д. Ю. Ноженко*);

*М. Э. Матафонов*, кандидат экономических наук, доцент,  
председатель Комитета промышленной политики  
и развития предпринимательства г. Екатеринбург

**Резер, Т. М.**

Р341 Государственное управление качеством образования :  
учебное пособие / Т. М. Резер, Т. Ю. Ольшевская ; Минис-  
терство науки и высшего образования Российской Федерации,  
Уральский федеральный университет. – Екатеринбург : Изд-во  
Урал. ун-та, 2019. – 115 с. – Библиогр. : с. 110–113. – 40 экз. –  
ISBN 978-5-7996-2669-3. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-7996-2669-3

В учебном пособии на основе анализа федеральных законов и иных нормативных правовых актов освещены организационно-правовые основы государственного управления качеством образования в России, субъекты и объекты государственной политики в сфере образования.

Для студентов вуза, обучающихся по направлению подготовки 38.03.04, 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление».

ББК Х401.121я73-1

# ОГЛАВЛЕНИЕ

От авторов .....	4
Введение .....	6
1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИИ: ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ .....	8
<i>Контрольные вопросы</i> .....	32
<i>Контрольные задания</i> .....	33
2. СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ .....	37
2.1. Субъекты государственной политики в сфере образования .....	37
2.2. Объекты государственной политики в сфере образования .....	49
2.2.1. Качество образования .....	49
2.2.2. Сферы образования .....	61
2.2.3. Система образования .....	61
2.2.4. Государственно-правовое регулирование образовательных отношений .....	84
2.2.5. Законодательство, определяющее государственную политику в сфере образования .....	90
<i>Контрольные вопросы</i> .....	102
<i>Контрольные задания</i> .....	103
Заключение .....	108
Нормативные правовые акты .....	110
Рекомендуемая литература .....	112

## ОТ АВТОРОВ

Вопросы реализации государственной политики в сфере образования имеют большое значение для каждого гражданина нашей страны. Педагогические работники и административно-управленческий персонал образовательной организации в своей повседневной работе могут сталкиваться с необходимостью подготовки документов для получения лицензии на право осуществления образовательной деятельности или свидетельства о государственной аккредитации, с вопросами управления качеством образования.

Практика управления образовательными организациями или организациями, осуществляющими обучение, показывает, что их руководители зачастую обладают недостаточной компетентностью в вопросах управления качеством образования, допускают ошибки в своей работе, которые впоследствии приводят к серьезным проблемам.

Знакомство с основами государственной политики в сфере образования позволит будущим педагогам и руководителям организаций, осуществляющих образовательную деятельность, принимать правильные и взвешенные решения.

Помимо усвоения материалов данного учебного пособия студентам требуется самостоятельное изучение дополнительной современной литературы и публикаций практикующих педагогов, давно ставших известными в сфере образования. Это позволит будущим специалистам по-новому взглянуть на проблемы, стоящие перед участниками образовательных отношений, оценить современное состояние государственной политики в сфере образования в России.

Знание особенностей государственного управления качеством образования поможет выпускникам, обучившимся по направлению подготовки 38.03.04 и 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление», в дальнейшем, при занятии руководящих или педагогических должностей.

Дисциплина «Управление в социальной сфере» включает вопросы государственного управления качеством образования, и ее освоение предполагает наличие базовых знаний по образовательному законодательству и теории управления качеством.

Предложенные в учебном пособии материалы могут быть использованы при написании выпускных квалификационных работ будущими бакалаврами и магистрами по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление».

## ВВЕДЕНИЕ

В реалиях современной экономической ситуации понятие «качество» приобретает особую актуальность, и повышение качества образования является одной из главных задач деятельности каждого государства.

Модернизация российского образования, вступление России в Болонский процесс привели к тому, что государственная политика в сфере управления качеством образования стала основываться не только на отечественном, но и на международном опыте. Наряду с этим в государственном управлении качеством образования и в деятельности образовательных организаций существует ряд проблем.

Во-первых, это низкий уровень правосознания административно-управленческих и педагогических кадров образовательных организаций в силу инертности и консервативности системы образования как социального института.

Во-вторых, это введение в 2013 году Федерального закона «Об образовании» и принятие к нему большого количества локальных нормативных правовых актов, что требует много времени для изучения норм и правил в данной сфере деятельности.

В-третьих, продолжается противостояние между сторонниками либеральной идеи введения новой парадигмы управления качеством образования и сторонниками сохранения традиций российского образования.

Существенный вклад в понимание теории и методологии управления качеством внесли труды таких ученых, как У. Э. Деминг, З. П. Румянцева, Ю. А. Иванюк, О. С. Сувалко, Л. Г. Протасова, Т. В. Барт, О. П. Глудкин, Н. М. Горбунов, А. И. Гуров, Ю. В. Зорин, С. Н. Колесников, Г. Н. Константинов, А. В. Тулаев, А. А. Тихомиров, У. Д. Спенглер, С. Е. Литовченко, М. И. Корсаков, В. Ф. Покасов, К. Н. Поливанов.

В основу исследования концептуальных подходов к управлению образованием легли труды Н. Ю. Складаровой, О. А. Барабанова



вой, В. А. Васильева, П. В. Москалева, Т. И. Боровковой, И. А. Морева, С. В. Булаевой, О. Н. Исаевой, С. А. Лифановой, Е. Н. Мажар, И. П. Чепурьшкіна, И. И. Бурлаковой, В. В. Афанасьевой, Ю. А. Конаржанского, В. П. Симонова, Н. А. Селезневой, Г. Н. Серикова, Т. А. Салимовой, А. Г. Асмолова, А. Л. Семенова, А. Ю. Уварова, Г. Е. Володина и многих других. В исследованиях указанных авторов проанализировано воздействие образования на экономический рост государства, освещены условия, влияющие на эффективность инвестиций в образование, и определены направления реформирования образовательных систем.

В данном учебном пособии рассматриваются также посвященные управлению качеством образования труды современных зарубежных специалистов, чей опыт представляется нам полезным, хотя в Российской Федерации их работы не публиковались. Это такие ученые и исследователи, как Эдвард Саллис (Edward Sallis), Магнус Свенссон (Magnus Svensson), Роберт Лундквист (Robert Lundqvist), Карина Балбо (Carina Balbo), Эндрю Томас (Andrue Thomas), Одд Эйкен (Odd Eiken), Стив МакКормок (Steve McCormock) и другие.

Публикации всех вышеуказанных авторов являются индикатором значительного интереса научного сообщества к повышению качества образования. Анализ посвященной этой теме литературы показывает, что предмет научных дискуссий составляют принципы управления качеством образования и роль качества образования в конкурентоспособности образовательной организации на рынке образовательных услуг.

Таким образом, необходимость в предлагаемом учебном пособии вызвана противоречиями, возникающими между объективно возрастающими требованиями государственного управления к оценке качества образования и качества работы образовательных организаций и неготовностью общества принять новые правила и тенденции в образовательной политике, между высокими требованиями государства к качеству предоставляемой образовательной услуги в соответствии с ФГОС и низким уровнем правосознания руководящих работников и представителей педагогической общественности в отношении государственной политики управления качеством образования.

# **1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИИ: ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ**

Образование является сферой общественной жизни, где всегда происходит переплетение интересов государства и граждан, и вопросы государственного управления образованием, в том числе его качеством, представляют интерес не только для чиновников, занятых в системе управления образованием, представителей педагогической общественности, но и практически для всех граждан Российской Федерации, составляющих самую многочисленную разновозрастную социальную группу – группу обучающихся (в нее входят школьники, студенты, магистранты, аспиранты и докторанты, слушатели различных курсов дополнительного образования, программ повышения квалификации, программ профессиональной переподготовки и т. п.).

С точки зрения образования термин *управление качеством* обозначает управленческую модель, основополагающими компонентами которой являются лидерство, работа в команде, стратегия, тщательный анализ и самооценка, причем все – в долгосрочной перспективе, и в нашем постоянно меняющемся мире это приобретает особую актуальность. Чтобы сохранить лидирующие позиции в условиях конкуренции, организации вынуждены владеть информацией о потребностях своих клиентов и организовывать свою работу таким образом, чтобы удовлетворить и предвосхитить их желания.

Стремительно развивающиеся технологии привели к информационной революции, которая повлияла на то, как люди работают, думают и даже учатся. Соответственно в сфере образования необходимы высокие стандарты, позволяющие приобретать знания, умения и навыки, требующиеся современному специалисту. Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии гласит,

что «...каждый человек имеет право на качественное образование и профессиональную подготовку...»<sup>1</sup>.

Основная идея управления качеством образования заключается в том, что каждый участник образовательных отношений является личностью уникальной и заслуживает высокого качества жизни. Управление качеством образования – это и методология, помогающая образовательным организациям эффективно работать в условиях постоянных изменений и прессинга внешнего воздействия. Несмотря на это, управление качеством отнюдь не является панацеей, способной помочь при всех трудностях, возникающих в образовании. Наверное, управление качеством образования нужно воспринимать в основном как набор средств, способствующих эффективности образовательного процесса и достижению его высокого конечного результата.

Для того чтобы наиболее полно понять всю философию управления качеством образования, необходимо определить, что понимается под такими категориями, как «государственная политика в сфере образования», «качество», «субъекты образовательных отношений», «образовательная организация», «субъект образования», «объект образования» и т. д.

Государственная политика в сфере образования существует с момента основания государства, способствует политической стабильности в обществе и определяется решениями законодательной и исполнительной властей.

Однако анализ нормативных правовых актов, регламентирующих сферу образования, и научно-методической литературы, посвященной выявлению сущности государственной политики в сфере образования, показывает, что в данное время не существует единой методологической рамки рассмотрения таких понятий, как «государственная политика в сфере образования» и «образовательная политика», хотя исследование содержания и специфики

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии : принята 2 ноября 2001 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры //eLIBRARY.ru : научная электронная библиотека : сайт. URL: [http://elibrary.ru/portalus/modules/internationallaw/referat\\_readme.php](http://elibrary.ru/portalus/modules/internationallaw/referat_readme.php) (дата обращения: 23.07.2018).

российской государственной политики в сфере образования и образовательной политики в целом невозможно без предварительного анализа этих понятий.

Сущность государства проявляется в проводимой *государством политике* (*государственной политике*), под которой понимается система целей и задач, отражающих видение государством путей и перспектив его и общества в целом функционирования и развития, а также средств и методов, практически реализуемых государством для достижения этих целей и решения соответствующих внутренних и внешних задач<sup>2</sup>.

Можно выделить три группы понимания содержания термина «политика»:

- политика как одна из сфер общественной жизни (государство – общество);
- политика как деятельность людей (политическое участие);
- политика как курс правительства (деятельность органов государственной власти, политических партий и т. п.).

По мнению В. Н. Чистохвалова, большинство философов и политологов не рассматривают политику в области образования в качестве самостоятельного направления, чаще включая ее в структуру социальной или культурной жизни и тем самым недооценивая роль образования и образовательной политики в обществе<sup>3</sup>.

В противовес этому российский законодатель не только обозначил политику в области образования как важное направление государственной политики, но и в соответствии со статьей 1 закона Российской Федерации «Об образовании в РФ» назвал сферу образования приоритетной. Таким образом, сфера образования представляет собой объект правового регулирования не только в связи с реализацией конституционного права на образование и иных основных прав и свобод человека и гражданина (статья 2 Конституции РФ),

---

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс : [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения: 23.07.2018).

<sup>3</sup> См.: Чистохвалов В. Н. Современная образовательная политика России : учебное пособие. Москва, 2008. С. 9.

но и в связи с успешным развитием российской экономики, социальным благополучием нации, а также с состоянием национальной безопасности.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих сферу образования, показывает, что понятия «политика в области/сфере образования» и «образовательная политика» близкие, но по объему и содержанию неравнозначные.

*Государственная политика в области/сфере образования* представляет собой комплекс мер, предпринимаемых государственными органами, политические действия в отношении образования как социального института (разработка нормативных правовых актов, программ и т. д.).

Эта политика является публичной и открытой, в ней определены основные приоритеты и ценностные ориентации государства в отношении всех участников отношений в сфере образования. В свою очередь, под *образовательной политикой* понимается ключевое направление внутренней политики государства, имеющее целью создание экономических, институциональных и духовно-идеологических условий для осуществления основных функций образования, в том числе формирования способности личности к самореализации, воспитания граждан государства в соответствии с принятой системой ценностей.

В докладе Общественной палаты «Образование и общество. Готова ли Россия инвестировать в свое будущее?» (2007 год) дано определение понятия «национальная образовательная политика» как «выражение общественного договора между всеми субъектами образования – его заказчиками, исполнителями и благоприобретателями. Наличие такой политики есть гарантия не только того, что российское образование выйдет из проблемных зон, но и того, что оно станет силой, консолидирующей общество, основой экономики знаний, сделает российскую цивилизационную модель конкурентоспособной в условиях глобальных вызовов XXI века»<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее? Доклад Общественной палаты Российской Федерации / под редакцией Я. И. Кузьмина. Москва, 2007. С. 7.

Необходимо отметить, что данные определения не получили полного отражения ни в историографии, ни в существующих справочниках и словарях (включая философские, политологические и педагогические), ни в официальных документах. Согласно результатам исследования И. Э. Кондраковой, понятие «образовательная политика» впервые встречается в тексте Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года<sup>5</sup>.

Принимая во внимание все вышесказанное, мы можем говорить о том, что понятие «образовательная политика» является более широким, чем понятие «государственная политика в области/сфере образования», что второе понятие обозначает практическое воплощение первого. Необходимо также отметить, что в данном учебном пособии рассматривается государственная политика в области/сфере образования.

Интересен тот факт, что до 2014 года ни в одном из нормативных документов, посвященных правовому регулированию сферы образования, не встречалось понятие «государственная политика в сфере образования», его нет даже в статье 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», в которой определяются основные понятия, используемые в этом законе. Указанный недочет привел к тому, что у основополагающего понятия не было единого смыслового наполнения и общепринятой официальной трактовки.

В 2002 году Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ был принят модельный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в котором интересующее нас понятие было сформулировано четко. Документ гласит, что «государственная политика в области образования – это направляющая и регулирующая деятельность государства в указанной сфере, осуществляемая им с целью эффективного использования возможностей образования для достижения вполне определенных стратегических целей и разрешения задач общегосударственного или глобального значения. Она реализуется посред-

---

<sup>5</sup> См.: Кондракова И. Э. Образовательная политика: содержание понятия // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2010. № 128. С. 118.

ством законов, общегосударственных программ, правительственных постановлений, международных программ и договоров и других актов, а также путем привлечения общественных организаций и движений, широкой общественности для ее поддержки имеющимися в их распоряжении средствами (средства массовой информации, общественные академии, профессиональные ассоциации и т. д.)»<sup>6</sup>. Мы согласны с М. В. Беспаловым, В. А. Котеневым, А. В. Кузьминым и Т. В. Ряховской, что такая юридическая формула не конкретизирована во внутрироссийском законодательстве и в силу своей специфики может быть применима только для высшего и послевузовского образования<sup>7</sup>.

В педагогическом энциклопедическом словаре под редакцией Б. А. Бим-Бада государственная политика в сфере образования определена как «комплекс законодательных актов и практических мероприятий в сфере образования и воспитания подрастающего поколения, а также образования взрослых, которые являются выражением курса правительства в образовании и определяют его главные приоритеты, принципы и основополагающие ценности, отражают общенациональные интересы в сфере образования, учитывая основные тенденции мирового развития»<sup>8</sup>.

Сегодня в определении понятия «государственная политика в сфере образования» появляется новый аспект – государственно-общественное управление образованием. Впервые в 2007 году в докладе комиссии Общественной палаты Российской Федерации по интеллектуальному потенциалу нации было подчеркнуто: «Национальная образовательная политика должна быть выражением

---

<sup>6</sup> Модельный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» : принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 7 декабря 2002 года № 20-2 // Гарант.ру : информационно-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/2569416/> (дата обращения: 29.07.2018).

<sup>7</sup> См.: Государственная политика и правовое регулирование в сфере образования и системе образовательных услуг в современной России / М. В. Беспалов, В. А. Котенев, А. В. Кузьмин, Т. В. Ряховская // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 12. С. 135.

<sup>8</sup> Педагогический энциклопедический словарь. 3-е изд., стер. Москва, 2009. 527 с.

общественного договора между всеми субъектами образования – его заказчиками, его исполнителями, его благоприобретателями. Наличие такой политики есть гарантия не только того, что российское образование выйдет из проблемных зон, но и того, что оно станет силой, консолидирующей общество, станет основой экономики знаний, сделает российскую цивилизационную модель конкурентоспособной в условиях глобальных вызовов XXI века»<sup>9</sup>.

Еще одна попытка внести ясность в вышеупомянутое понятие была осуществлена Н. Я. Головецким, Л. Н. Мирошниченко и С. В. Колясниковой в статье «Государственная политика России в сфере образования: понятие и принципы». Интересующий нас термин определяется как «направляющая и регулирующая деятельность государства в указанной сфере, осуществляемая им с целью эффективного использования возможностей образования для достижения вполне определенных стратегических целей и разрешения задач общегосударственного или глобального значения. Она реализуется посредством законов, общегосударственных программ, правительственных постановлений, международных программ и договоров и других актов, а также путем привлечения общественных организаций и движений, широкой общественности для ее поддержки имеющимися в их распоряжении средствами (средства массовой информации, общественные академии, профессиональные ассоциации и т. д.)»<sup>10</sup>.

Ежегодно с октября 2014 года в соответствии с требованиями части 2 статьи 3 Федерального закона «Об образовании в РФ» на официальном сайте Правительства РФ в информационно-телекоммуникационной сети Интернет размещается Доклад Правительства РФ Федеральному собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования.

Сегодня это единственный нормативный документ федерального уровня, раскрывающий понятие «государственная политика в сфере образования». В опубликованном в 2018 году Докладе в разделе I

---

<sup>9</sup> Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее? Доклад Общественной палаты Российской Федерации. С. 37.

<sup>10</sup> Головецкий Н. Я., Мирошниченко Л. Н., Колясникова С. В. Государственная политика России в сфере образования: понятие и принципы // Наукоедение. 2015. Т. 7, № 5. С. 6.



«Основные цели и задачи государственной политики в сфере образования и особенности их достижения в отчетном году» сказано:

«Государственная политика в сфере образования направлена на создание условий, необходимых для реализации гражданами одного из основных конституционных прав – права на образование <...>.

Реализация государственной политики на всех уровнях управления обеспечивает развитие системы образования, а также стабильное функционирование ее ключевых элементов – образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Делается все необходимое для обеспечения системы образования квалифицированными педагогическими и руководящими кадрами, которые должны соответствовать современным требованиям. Осуществляется разработка федеральных государственных образовательных стандартов и образовательных программ, обеспечивающих единство образовательного пространства Российской Федерации и в то же время предоставляющих возможность при организации учебного процесса учитывать индивидуальные образовательные потребности и способности обучающихся»<sup>11</sup>.

Необходимо отметить, что при отсутствии общепризнанной формулировки интересующего нас термина действующие нормативные правовые документы Российской Федерации, регламентирующие образование, всегда содержат единые цели и задачи государственной политики в области образования. Другой вопрос заключается в том, что стремительные социально-экономические изменения в обществе вынуждают государство реагировать зеркально, ставя все новые цели и задачи перед сферой образования. Для современной российской государственной политики в сфере образования характерны общемировые тенденции: децентрализация и демократизация системы образования.

В научной литературе сегодня выделяют пять этапов реформирования сферы образования в России (табл. 1).

---

<sup>11</sup> Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. Москва, 2018. С. 7, 9 // Правительство Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://government.ru/media/files/i6yH0TiCpoJ6dcd0zebKpxcts8ttFE42.pdf> (дата обращения: 18.06.2019).

Т а б л и ц а 1

**Этапы реформы системы образования в Российской Федерации**

Название этапа	Период	Особенности
Подготовительный этап	1980–1990 годы	Эпоха «перестройки». Идеи перехода от идеологического догматизма к демократизации и гуманизации образования. Свобода педагогов в выборе содержания и методов обучения, свобода обучающихся в формировании мировоззрения, альтернативность образования (появление учебных заведений новых типов)
Этап становления вариативного образования	1991–1995 годы	Период радикальных реформ. Переход от идеи воспитания обязанностей к идее воспитания прав. Недофинансирование системы образования более чем на 35 %. Частая смена состава правительства, а соответственно – и министров образования (3 министра за 5 лет). В 1992 году был принят Закон Российской Федерации «Об образовании». Автономность образовательных организаций и формирование негосударственного сектора в этой сфере. Поиск и экспериментирование в системе образования
Этап формирования механизмов обеспечения качества образования	1996–2000 годы	В 1996 году в систему Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации входят организации упраздненных Министерства образования Российской Федерации и Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию. В 1996 году принят Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Экономический кризис 1998 года (снизилось финансирование учебных заведений, резко упало качество образования). В 2000 году приняты Национальная доктрина образования в Российской Федера-

Продолжение табл. 1

Название этапа	Период	Особенности
		ции (до 2005 года) и Федеральная целевая программа развития образования до 2005 года
Этап совершенствования механизмов обеспечения качества образования и интеграции российской высшей школы в европейское образовательное пространство	2001–2011 годы	2001 год – начало эксперимента по введению ЕГЭ. За 5 лет сменились 4 министра образования. Отказ от знаниевого подхода в пользу компетентностного. В 2001 году появляется также Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Присоединение России к Болонскому процессу (2003 год): развитие высшего профессионального образования (ВПО) на двух основных уровнях – бакалавриат и магистратура; изучение и введение системы зачетных единиц (ECTS), введение приложения к диплому о ВПО, совместимого с обще-европейским приложением к диплому о высшем образовании (Diploma Supplement); создание и обеспечение деятельности сопоставимой системы признания иностранных документов об образовании в РФ и российских документов в государствах – участниках Болонской декларации; постановка проблемы качества образования и разработка сопоставимых методологий и критериев оценки качества образования; содействие развитию академической мобильности студентов и преподавателей вузов. С 2005 года – повсеместное введение ЕГЭ и ОГЭ. С 2009 года – принятие Федеральных образовательных стандартов
Новый этап реформирования	2012 год – настоящее время	В 2012 году принят новый Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Переход на про-

Название этапа	Период	Особенности
		<p>фильное обучение в старших классах. Принята Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы (2014 год). Создание инфраструктуры для обучающихся лиц с ограниченными возможностями здоровья (инклюзивное образование). Приняты Стратегия развития воспитания в Российской Федерации до 2025 года (2015 год), Концепция развития дополнительного образования детей (2014 год), государственная программа «Патриотическое воспитание в Российской Федерации на 2016–2020 годы» (2015 год), профессиональный стандарт «Педагог» (2013 год).</p> <p>В 2018 году Минобрнауки России преобразовано в Министерство просвещения Российской Федерации и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.</p> <p>С 2013 года идут разработка и внедрение концепций учебных предметов, профессиональной ориентации детей и молодежи, развития добровольческого движения в РФ, национальной системы оценки качества образования</p>

В настоящее время *стратегической целью* государственной политики в сфере образования, сформулированной в статье 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным запросам общества и каждого гражданина.

Задачи государственной политики в сфере образования сформулированы в следующих основополагающих документах: Федераль-

ной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы (от 29 декабря 2014 года № 2765-р); Национальной доктрине образования в Российской Федерации до 2025 года (от 4 октября 2000 года № 751) и в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденных Председателем Правительства РФ Д. А. Медведевым 14 мая 2015 года № 2914п-П13.

Всего можно выделить *5 ключевых задач* государственной политики в сфере образования.

1. Создание и распространение структурных и технологических инноваций в среднем профессиональном и высшем образовании:

- обновление образовательных программ и содержания образования в соответствии с требованиями принимаемых федеральными государственными образовательными стандартами среднего профессионального образования – СПО (список ТОП-50, актуализация ФГОС СПО на основе профессиональных стандартов и международных требований, 7 межрегиональных центров компетенций);

- развитие конкурсного и олимпиадного движения в системе СПО [Всероссийская олимпиада профессионального мастерства обучающихся в учреждениях СПО, движение «Молодые профессионалы (Ворлдскиллс Россия)», приоритетный проект «Рабочие кадры для передовых технологий»];

- реализация проектов, направленных на совершенствование региональных программ развития профессионального образования (проект «Региональный стандарт кадрового обеспечения промышленного роста», 502 многофункциональных центра прикладных квалификаций);

- развитие международного сотрудничества в сфере СПО (Московский международный салон образования, проект Российско-германской внешнеторговой палаты VETnet, информационный портал «Маяк профессионального образования», Форум межрегионального сотрудничества России и Казахстана, Международный конгресс-выставка «Global Education – Образование без границ»);

- обеспечение возможности получения высшего образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность,

удовлетворяющих установленным требованиям к качеству и актуальному содержанию реализуемых образовательных программ;

- разработка мероприятий по обеспечению доступности СПО для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) и формирование региональных систем инклюзивного профессионального образования;

- обеспечение доступности высшего образования (формирование объемов и структуры контрольных цифр приема на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, обеспечение доступности высшего образования для инвалидов и лиц с ОВЗ, приоритетный проект «Современная цифровая образовательная среда»);

- актуализация ФГОС высшего образования в соответствии с требованиями профессиональных стандартов, разработка новых примерных основных образовательных программ;

- актуализация ФГОС высшего образования с учетом профессиональных стандартов (определены универсальные компетенции, введен в опытную эксплуатацию модуль «Конструктор примерных основных образовательных программ» в рамках разработки информационной системы «Реестр примерных основных образовательных программ высшего образования», развитие института базовых кафедр);

- развитие международного сотрудничества в сфере высшего образования [приоритетный проект «Развитие экспортного потенциала российской системы образования», подготовка нормативных правовых актов в сфере международного сотрудничества о взаимном признании образования и (или) квалификаций (24 страны), совершенствование нормативно-правовой базы для создания комфортных условий пребывания для иностранных граждан, изъявивших желание обучаться и уже обучающихся в образовательных организациях Российской Федерации, участие российских университетов в Европейской ассоциации университетов, Евразийской ассоциации университетов, Лиге университетов БРИКС, Ассоциации «Глобальные университеты», Ассоциации Тихоокеанских университетов (APRU), Ассоциации университетов Азиатско-Тихоокеанского

региона (APRU), Сетевом университете ШОС, Сетевом университете СНГ, Университете Арктики, Сетевом университете БРИКС];

- развитие кооперации образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства (интеграция вузовской науки и организаций реального сектора экономики в области инновационной деятельности, инновационное развитие и поддержка науки, разработка механизма предоставления преференций компаниям, участвующим в развитии материальной и учебно-лабораторной базы профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, в том числе участвующим в формировании фонда целевого капитала);

- интеграция образования и науки [субсидирование научных (научно-технических) проектов, направленных на получение значимых для развития подведомственных организаций научных, научно-технических результатов по перспективным, динамично развивающимся в мире областям знаний, в том числе на стыке теорий и методов различных областей знаний];

- обучение по практико-ориентированным программам («прикладной бакалавриат») до 30 % обучающихся по образовательным программам высшего образования за счет средств федерального бюджета.

## 2. Развитие современных механизмов и технологий общего образования:

- продолжение работы по обеспечению доступности дошкольного образования (создание дополнительных мест в дошкольных организациях, предназначенных для детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет);

- обновление содержания и технологий общего образования, завершение перехода к профильному обучению старшеклассников;

- продолжение реализации ФГОС (дошкольного образования, в 8-х классах в 2018 году, в 10-х классах с 2020 года);

- обновление технологий, содержания методов обучения (концепции предметных областей);

- поддержка лиц с выдающимися способностями к учебной деятельности (олимпиадное движение, создание сети центров по выявлению и поддержке одаренных детей, грантовая поддержка одаренных детей, всероссийские детские центры «Орленок», «Океан», «Смена» и Международный детский центр «Артек»);

- формирование условий для развития механизмов государственно-частного партнерства в сфере образования, в том числе расширение практики заключения концессионных соглашений, выделение части объектов социальной инфраструктуры в управление негосударственным организациям, а также оказание негосударственными организациями отдельных видов услуг, предоставляемых государственными и муниципальными учреждениями;

- возрождение интереса к чтению, в том числе популяризация чтения в среде детей и молодежи, совершенствование инфраструктуры чтения.

3. Реализация мер по развитию научно-образовательной и творческой среды в образовательных организациях, развитие эффективной системы непрерывного дополнительного образования:

- совершенствование механизмов финансирования системы дополнительного образования детей и молодежи с целью обеспечения равных условий доступа к финансированию за счет бюджетных ассигнований государственных, муниципальных и частных организаций дополнительного образования (расширение охвата детей в возрасте от 5 до 18 лет образовательными программами дополнительного образования до 75 %);

- обновление содержания дополнительного образования на всех уровнях;

- работа по созданию сети детских технопарков «Кванториум», региональных модельных центров дополнительного образования в рамках приоритетного проекта «Доступное дополнительное образование для детей»;

- внесение изменений в профессиональный стандарт «Педагог дополнительного образования детей и взрослых»;

- популяризация добровольчества (волонтерства) в молодежной среде [выполнение плана мероприятий по развитию добровольческого движения в Российской Федерации, плана основных



мероприятий по проведению в РФ Года добровольца (волонтера), развитие и продвижение портала «Добровольцы России»];

– совершенствование системы профессиональной ориентации детей и молодежи (программа профессиональной подготовки и профориентации школьников «JuniorSkills – Профессионалы будущего», профильные смены в рамках летней оздоровительной кампании, Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы развития системы профессиональной ориентации и общественно полезной деятельности учащихся», Всероссийский конкурс лучших практик работодателей по работе с детьми и молодежью, Всероссийский инженерный конкурс, Всероссийская акция «Неделя без турникетов», всероссийские конкурсы методических материалов и видеороликов по популяризации профессий «Засобой», конкурс лучших практик профессионального самоопределения молодежи «Премия Траектория», программа «Арт-Профи Форум», занятость учащихся посредством их включения в деятельность студенческих отрядов и иных добровольческих организаций);

– реализация мероприятий государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы»;

– реализация мероприятий, направленных на физическое воспитание и формирование здорового образа жизни детей и молодежи, увеличение доли обучающихся, занимающихся физической культурой и спортом во внеурочное время (ведомственный проект «Создание в общеобразовательных организациях Российской Федерации, расположенных в сельской местности, условий для занятия физической культурой и спортом»), развитие студенческого спорта, совершенствование работы по организации отдыха детей и их оздоровления, Всероссийский смотр-конкурс профессиональных образовательных организаций и вузов на лучшую организацию физкультурно-спортивной работы среди студентов, Всероссийский смотр-конкурс на лучшую постановку физкультурной работы и развитие массового спорта среди школьных спортивных клубов (включающий муниципальный, региональный и всероссийский этапы), Всероссийский физкультурно-спортивный комплекс «Готов к труду и обороне»;

– совершенствование общественно-государственной системы гражданского, патриотического и духовно-нравственного воспитания детей и молодежи (Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года, проект «Российское движение школьников», государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы», проект «Школьный музей», всероссийское общественное движение «Волонтеры Победы», всероссийская акция «Помощь ветеранам», народное шествие «Бессмертный полк», XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов);

– развитие условий для изучения русского языка детьми и молодежью зарубежных стран, стран постсоветского пространства и соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе с использованием дистанционных технологий («Институт Пушкина», портал «Образование на русском», сертификационная система тестирования по русскому языку, международная волонтерская программа «Послы русского языка в мире», Международная олимпиада по русскому языку, приоритетный проект «Развитие экспортного потенциала российской системы образования»);

– совершенствование системы дополнительного профессионального образования и профессионального обучения (разработка дополнительных профессиональных программ – программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки, работа над методическими рекомендациями и мультимедийным сопровождением по организации профессионального обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья, расширение реестра дополнительных профессиональных программ).

4. Создание инфраструктуры, обеспечивающей подготовку кадров для современной экономики:

– реализация индивидуальных траекторий обучающихся и их участия в территориально распределенных сетевых образовательных программах (проект «Российская электронная школа», приоритетный проект «Современная образовательная среда для школьников», концепция непрерывного образования, поддержка проектов модернизации заочного образования, создание национального портала открытого образования, проект «Глобальное образование»);

– продолжение работы по повышению доступности качественного образования для детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-инвалидов посредством развития программ инклюзивного образования; развитие программ профессионального образования для инвалидов и лиц с ОВЗ; мониторинг внедрения ФГОС для детей с ОВЗ; расширение охвата детей-инвалидов дошкольным образованием и детей с ОВЗ и инвалидностью общим образованием; расширение охвата обучающихся с ОВЗ и инвалидностью образовательными программами;

– предоставление дополнительных гарантий при получении образования детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей (утверждены планы по реструктуризации и реформированию организаций для детей-сирот; проводится независимая оценка соответствия организаций для детей-сирот установленным требованиям; реализация комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей; повышение квалификации специалистов органов опеки и попечительства, организаций для детей-сирот; создание бесплатных подготовительных курсов при поступлении в высшие учебные заведения для детей-сирот);

– обновление кадрового потенциала преподавательского и административного состава [формирование национальной системы учительского роста (внедрение новой модели аттестации на основе единых федеральных оценочных материалов); повышение престижа педагогов и руководящих работников системы образования посредством проведения соответствующих профессиональных конкурсов; доработка профессионального стандарта «Педагог»; использование на основе опыта программы «5–100» проектного подхода при реализации задачи комплексной модернизации системы менеджмента образовательных организаций высшего образования, отбираемых на конкурсной основе; развитие педагогического образования (разработаны и утверждены 9 ФГОС высшего образования по всем направлениям педагогической подготовки, программа «Развитие интегрированной системы обеспечения высококвалифицированными кадрами организаций оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации – ОПК в 2016–2020 годах»)];

– привлечение ведущих мировых ученых; предоставление грантов и стипендий Президента Российской Федерации; проведение международного научного форума молодых ученых «Наука будущего – наука молодых»; проведение Всероссийского фестиваля науки «НАУКА 0+»; создание региональных научно-образовательных математических центров; развитие государственной системы научной аттестации;

– реструктуризация сети образовательных организаций высшего образования и реорганизация образовательных организаций высшего образования, выпускники которых не востребованы на рынке труда и не ведут актуальные научные исследования;

– вхождение к 2018 году не менее 3 российских университетов в перечень 100 лидирующих мировых университетов и не менее 10 университетов – в перечень 200 лидирующих мировых университетов;

– обеспечение конкурентоспособности образовательных организаций высшего образования (приоритетный проект «Вузы как центры пространства создания инноваций», государственная поддержка ведущих университетов Российской Федерации – МГУ имени М. В. Ломоносова и СПбГУ, поддержка 33 опорных университетов в регионах, создание центров инновационного, технологического и социального развития региона);

– повышение общественного престижа среднего профессионального образования и рабочих профессий, в том числе посредством организации и проведения региональных, национальных и отраслевых чемпионатов профессионального мастерства, всероссийских олимпиад и конкурсов по профессиям и специальностям среднего профессионального образования;

– создание межрегиональных отраслевых ресурсных центров, межрегиональных центров прикладных квалификаций, центров оценки сертификации квалификаций;

– повышение качества государственного управления, внедрение современных общепризнанных методов проектного управления (сокращение объемов бумажного документооборота и формальной отчетности специалистов в образовательных организациях);

– совершенствование системы стипендиального обеспечения и социальной поддержки студентов (индексация стипендиального

фонда; установка лимитов квот на стипендии Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации);

- расширение реализации механизма целевого обучения в интересах ключевых работодателей отраслей российской экономики и субъектов Российской Федерации;

- определение возможности составления индивидуального графика обучения для детей, которые по тем или иным весомым причинам не могут посещать школу наравне с остальными учащимися (дети-спортсмены и дети – гастролирующие музыканты);

- расширение практики вовлечения бизнеса в управление и финансирование деятельности профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования (предусматривается содействие развитию корпоративных образовательных организаций, а также присоединению к ним профессиональных образовательных организаций); реализация программы поддержки инноваций в образовании, в том числе путем поддержки коммерциализации и распространения инновационных разработок, что позволит существенно повысить качество подготовки специалистов.

5. Формирование востребованной системы оценки качества образования и образовательных результатов:

- реализация комплекса мер, направленных на совершенствование содержания и технологий проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования;

- внесение изменений в Порядок государственной итоговой аттестации СПО в части демонстрационного экзамена;

- повышение эффективности информационного обеспечения системы высшего образования, уровня ее открытости и прозрачности в рамках проведения мониторинговых исследований;

- мониторинг деятельности научных организаций и вузов, получивших право самостоятельного присуждения ученых степеней;

- развитие независимой системы оценки качества в среднем профессиональном и высшем образовании, в том числе посредством создания новых механизмов системы оценки качества функ-

ционирования образовательных организаций с помощью механизмов профессионально-общественной и общественной аккредитации образовательных программ;

– совершенствование национально-региональной системы независимого мониторинга и оценки качества образования на всех его уровнях (преимущественно – профессионального образования).

Говоря о вопросах оценки качества образования, необходимо отметить, что процесс формирования Общероссийской системы оценки качества образования (далее – ОСОКО) не завершен. Согласно Концепции ОСОКО к 2019 году заработала в штатном режиме общероссийская система оценки качества образования и для профессионального уровня образования.

Общероссийская система оценки качества образования – это совокупность организационных и функциональных структур, норм и правил, обеспечивающих основанную на единой концептуально-методологической базе оценку образовательных достижений обучающихся, эффективности деятельности образовательных учреждений и их систем, качества образовательных программ с учетом запросов основных потребителей образовательных услуг. Основная идея, структура и принципы ОСОКО приведены на рис. 1 и 2.

ОСОКО основного общего образования состоит из шести компонентов.

1. Участие Российской Федерации в международных исследованиях (PIRLS, TIMSS, PISA). Отметим, что результаты участия России в последних исследованиях (в 2015 году) довольно высоки (PIRLS – 2-е место; TIMSS – 7-е место по математике и 4-е место по естествознанию среди 4-х классов, 6-е и 7-е места по математике и естествознанию среди 8-х классов соответственно, 1-е и 2-е места в 11-х классах; PISA – 32-е место по естествознанию, 23-е место по математике и 26-е место по читательской грамотности).

2. Государственная итоговая аттестация (ОГЭ в 9-м классе и ЕГЭ в 11-м классе).

3. Национальные исследования качества образования – НИКО (аналогичные международным исследованиям срезы знаний).

4. Всероссийские проверочные работы (ВПР). Это контрольные работы, которые пишут школьники в начале учебного года и по за-

# ОБЪЕКТЫ ОЦЕНКИ

## В СИСТЕМЕ

### ОБРАЗОВАНИЯ

### ОСОКО

Нормативно-правовая подсистема (регулирующие нормативно-правовые акты)

Информационно-диагностическая подсистема (поставщики информации)

Образовательные организации и их системы

Индивидуальные образовательные достижения

Экспертно-аналитическая подсистема (поставщики экспертиз и проектов решений)

Работодатели (включая государственных)

Образовательные программы

Государство (как социальный институт)

Личность, семья, структуры гражданского общества

### ПОТРЕБИТЕЛИ

Рис. 1. Место Общероссийской системы оценки качества образования в структуре рынка образовательных услуг



Рис. 2. Структура Общероссийской системы оценки качества образования

вершении обучения в каждом классе. ВПР – самая массовая оценочная процедура в российской системе образования.

## 5. Исследования компетенций учителей<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> См.: Национальная система оценки качества образования : информационный буклет Рособрнадзора // Государственное бюджетное учреждение «Региональный центр оценки качества и информатизации образования» : [сайт]. URL: [https://rcokio.ru/files/publications/ESOCO\\_rus\\_Print.pdf](https://rcokio.ru/files/publications/ESOCO_rus_Print.pdf) (дата обращения: 15.08.2018).



6. Региональный мониторинг (репетиционное тестирование, диагностические контрольные работы, контроль качества дошкольного образования в Свердловской области и т. д.).

Сегодня в Российской Федерации преобладает синергетический подход к моделированию государственной политики в сфере образования, который позволяет учитывать все возможные условия, оказывающие влияние на жизнеспособность образовательной системы и развитие социально-экономического потенциала страны.

Принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования сформулированы в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации». Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на следующих принципах:

- 1) признание приоритетности образования;
- 2) обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования;
- 3) гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования;
- 4) единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства;
- 5) создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе;
- 6) светский характер образования в государственных и муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- 7) свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, в том

числе предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания;

8) обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека;

9) автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные настоящим Федеральным законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций;

10) демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями;

11) недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования;

12) сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования.

## **Контрольные вопросы**

1. Какова сущность государственной политики в сфере образования России на современном этапе?

2. Что означает термин «образовательная политика»?

3. Что означает термин «государственная политика в сфере образования»?

4. В чем состоят цели и задачи современной государственной политики в сфере образования?

5. Какие этапы включает реформа системы образования в Российской Федерации?

## Контрольные задания

1. Раскройте в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в РФ» понятия «образование», «качество образования», «государственная политика в сфере образования».

2. Проанализируйте, как раскрывается понятие «государственная политика в сфере образования» в различных источниках (не менее 5), и определите сходство и принципиальные различия в его трактовке. Ответ представьте в виде схемы или текста.

3. Как вы уже поняли, сегодня законодательно не определено единое толкование термина «государственная политика в сфере образования».

Представьте, что вас пригласили в рабочую группу по внесению изменений в статью 2 Федерального закона «Об образовании в РФ» по вопросу определения понятия «государственная политика в сфере образования». Какое определение предложите вы?

4. Составьте краткую структурированную схему ответа на контрольный вопрос 4.

5. Назовите главную стратегическую цель государственной политики в сфере образования сегодня:

а) формирование современной модели образования на период до 2020 года;

б) повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина;

в) кардинальное обновление организационно-экономических механизмов системы образования и создание современной системы непрерывного образования.

6. С опорой на материал главы 1, а также основываясь на собственных размышлениях, назовите достоинства и недостатки государственной политики в сфере образования. Ответ оформите в виде таблицы или схемы.

7. Укажите, какие новые виды и уровни образования выделены в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в РФ».

8. Постройте график-схему общероссийской системы качества профессионального образования.

## 9. Заполните таблицу.

Этап реформы системы образования в Российской Федерации	Период, годы	Основные цели
Подготовительный этап	1980–1990	
Этап становления вариативного образования	1991–1995	
Этап формирования механизмов обеспечения качества образования	1996–2000	
Этап совершенствования механизмов обеспечения качества образования и интеграции российской высшей школы в европейское образовательное пространство	2001–2011	
Новый этап реформирования	2012– настоящее время	

10. Любая тенденция развития образования двояко влияет на систему образования: и несет в себе что-то положительное, и инициирует появление новых проблем. Какие это проблемы? Заполните приведенную ниже таблицу.

Тенденция развития образования	Возникающие в системе образования проблемы
Гуманизация Децентрализация Демократизация Глобализация	

## О к о н ч а н и е   т а б л и ц ы

Тенденция развития образования	Возникающие в системе образования проблемы
Фундаментализация	
Открытость	
Индивидуализация	
Вариативность	
Психологизация	
Стандартизация	
Индустриализация	
Непрерывность	
Интернационализация	
Приоритетность	
Гуманитаризация	
Альтернативность	

11. Подготовьте доклад об ОСОКО профессионального образования.

12. Раскройте значение принципов государственной политики в сфере образования, заполнив соответствующую таблицу.

Принцип	Значение
Единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов РФ в условиях многонационального государства	

О к о н ч а н и е   т а б л и ц ы

Принцип	Значение
Светский характер образования в государственных и муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность	
Автономия образовательных организаций	
Демократический характер управления образованием	
Недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования	

13. Подготовьте эссе на одну из предлагаемых ниже тем.

- 1) Образовательная политика России в XXI веке.
- 2) Образование в России: реальность и перспективы.
- 3) Глобальные процессы, влияющие на систему образования в мире.

14. Подготовьте реферат на одну из предлагаемых ниже тем.

- 1) Государственное управление качеством образования в Российской Федерации.
- 2) Государственная политика в России: между традициями и современностью.
- 3) Общемировые тенденции управления качеством образования.
- 4) Болонский процесс как общемировая тенденция.
- 5) Формирование и реализация национальной образовательной политики в регионе.
- 6) Демократизация системы управления образованием.

## **2. СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

Эффективность государственного управления образованием и проводимой государственной политики в сфере образования в значительной степени определяются ее социальной базой – народом, чьи интересы должны быть выражены и защищены. Но что же представляют собой субъекты и объекты государственной политики в сфере образования? Прежде чем ответить на этот вопрос, отметим, что, во-первых, субъект всегда оказывает воздействие на объект, а во-вторых, объект и субъект могут меняться местами.

### **2.1. Субъекты государственной политики в сфере образования**

Согласно нормам и принципам, заложенным в российском законодательстве, все субъекты государственной политики в сфере образования относительно самостоятельны и независимы. Чтобы понять сущность государственной политики в сфере образования, необходимо иметь четкое представление о разноразмерной классификации ее субъектов. В Конституции Российской Федерации народ рассматривается как высшая ценность государства и общества, как единственный источник власти в РФ. Из этого следует, что народ (то есть общество) должен играть ведущую роль в государственной политике в сфере образования.

Теоретически это обоснованно, но в реальности общество не может взять на себя такую роль в полном объеме по ряду причин (многонациональность, многоконфессиональность, различные социально-экономические интересы, различные политические и идеологические взгляды, низкий уровень правосознания в целом). В связи с этим общество делегирует решение такого важного вопроса, как

государственная политика в сфере образования, государству, что является традиционным и укладывается в рамки закона. Получается, что **общество в целом является первосубъектом** согласно Конституции Российской Федерации.

**Главным субъектом**, но не монополистом государственной политики в сфере образования выступает **государство** (Президент Российской Федерации, Федеральное собрание РФ, Правительство РФ), что подтверждается статьей 11 Конституции Российской Федерации. Каждая ветвь государственной власти законодательно наделяется своими полномочиями.

Так, Президент РФ определяет цели, задачи и основные приоритеты государственной политики в сфере образования, обеспечивает согласованное взаимодействие органов государственной власти. В рамках президентских структур государственной политикой в сфере образования занимается Управление Президента по научно-образовательной политике (Администрация Президента РФ).

В свою очередь, Государственная дума и Совет Федерации, законодательно закрепляя основы государственной политики в сфере образования, придают ей легитимный характер. Правительство Российской Федерации и Министерство образования и науки РФ участвуют в разработке государственной политики в сфере образования и реализуют ее на практике. Основными функциями органов данного уровня являются: выработка общей стратегии развития образования в стране; обеспечение и поддержка взаимодействия региональных структур в сфере образования; осуществление взаимодействия с другими министерствами, ведомствами, политическими и общественными организациями с целью создания благоприятных условий для развития образования; поддержание единства образовательного пространства РФ, как и равенства возможностей регионов в сфере образования.

Судебная система и прокуратура контролируют соблюдение законности в области образования, осуществляют правовую защиту участников образовательных отношений.

**Региональный уровень госуправления** представлен государственными органами управления образованием субъекта Российской Федерации, такими как министерства и комитеты по образо-



ванию и науке, департаменты (республиканские, краевые, областные), управления (например, управление по профессиональному образованию, управление по средним общеобразовательным школам, управление по дошкольным образовательным учреждениям и т. д.), отделы.

В зону ответственности регионального уровня входит реализация целевых федеральных программ, государственная аккредитация образовательных организаций, аттестация педагогических кадров, формирование системы образования в конкретном регионе, издание нормативных документов в пределах своей компетенции. Основные функции и полномочия региональных органов управления образованием закреплены в статье 29 Федерального закона «Об образовании в РФ».

В целях управления образованием на *муниципальном уровне* создаются администрации местных (муниципальных) образований – управления, комитеты, департаменты и т. п. Основной функцией органов данного уровня является координационное управление муниципальной системой образования (всеми образовательными организациями конкретного муниципального образования).

В крупных городах существует разветвленная иерархическая система управления образованием, включающая районные подразделения (районные отделы образования).

Таким образом, данная управленческая структура выступает посредником между обществом и образовательными сферами муниципального образования, координируя процесс удовлетворения потребностей последнего в образовательных услугах, предоставляемых территориально закрепленными образовательными организациями. Полномочия органов данного уровня определены в пункте 2 статьи 31 Федерального закона «Об образовании в РФ».

Очень важным структурным элементом является *локальный уровень* управления образованием – администрация образовательной организации, где происходит встреча политических решений с действительностью. Обобщая компетенции образовательной организации, прописанные в статье 32 Федерального закона «Об образовании в РФ» (всего 21 пункт), можно сказать, что основной функцией локального уровня образования является реализация на прак-

тике прав граждан в области образования: предоставление им образовательной услуги.

**К важнейшим субъектам образования относятся родители (законные представители) обучающегося,** которые являются реальными заказчиками образования.

Десятки миллионов граждан нашей страны напрямую или косвенно соприкасаются с образовательной системой. Необходимо отметить, что для подавляющего большинства представителей взрослого населения Российской Федерации образование является приоритетным, так как оно, по их мнению, служит основой социального успеха (рис. 3). Культ высшего образования не смогли разрушить ни проблемы с трудоустройством выпускников вузов, ни постоянная критика в СМИ российского образования.



Рис. 3. Ответ взрослого населения на вопрос «Какое образование Вы хотели бы дать Вашим детям, внукам?» (закрытый вопрос, один ответ, %), 2016<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Приведено по: Всероссийский фонд общественного мнения (ВЦИОМ) : информационный буклет // Высшая школа экономики : [сайт]. URL: [https://www.hse.ru/data/2018/04/06/1164671180/Doklad\\_obrazovanie\\_Web.pdf](https://www.hse.ru/data/2018/04/06/1164671180/Doklad_obrazovanie_Web.pdf) (дата обращения: 15.08.2018).

Тем не менее наблюдается процесс снижения доверия граждан к системе образования. Недостаточные компетенции родителей в оценке качества образования приводят к тому, что последнее часто воспринимается не как набор необходимых для реальной жизни компетенций, а просто как документ, требующийся при трудоустройстве. Данное мировоззрение создает замкнутый круг: работодатель не доверяет дипломам, граждане покупают некачественную образовательную услугу (а вместе с ней – и диплом), некоторые образовательные организации не считают целесообразным и рентабельным процесс повышения качества образования, работодатель получает еще больше оснований не доверять документу об образовании.

Также проблемами являются довольно низкий уровень правосознания граждан, проявления активной жизненной позиции в отношении образования и нежелание участвовать в управлении образованием. Зачастую образование воспринимается родителями как прерогатива государства. Многие родители не знают о том, что согласно Федеральному закону «Об образовании в РФ» они несут полную ответственность за образование своих несовершеннолетних детей, что накладывает на них большие обязательства перед государством и обществом и требует более активного участия в управлении образованием.

Осуществляемый сегодня комплексный проект модернизации российского образования предполагает развертывание гражданского участия на школьном, муниципальном и региональном уровнях. При этом общественные (управляющие, попечительские) советы школ наделяются правом участия в разработке (вместе с учредителем и администрацией) образовательной программы учебного заведения и в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда тем учителям, которые внесли наибольший вклад в реализацию этой программы.

Образовательная программа фактически становится общественным договором между системой образования (в лице школы) и обществом (в лице родителей) по поводу гражданского заказа на социальную составляющую качества образования в дополнение к традиционной учебной. Это, по мнению Общественной палаты,

огромный шаг в направлении развития гражданского общества в таком ключевом секторе, как образование. Настало время для активного участия общественных институтов в формировании образовательной политики и создания всех условий, необходимых для усиления роли государственно-общественного управления качеством образования<sup>14</sup>.

До недавнего времени **учителя/педагоги** не рассматривались как полноценные субъекты целеполагания государственной политики в сфере образования. Государственные стратеги зачастую не видели в них полноправных участников диалога о целях развития образования в России и не запрашивали их экспертной оценки, что привело к ряду ошибок, недочетов в предыдущих волнах модернизации образования в России.

Сегодня, например, учительские профсоюзы имеют большое влияние на образовательную политику. Появляются различные профессиональные сообщества: ассоциации, клубы, союзы, экспертные группы и т. д. Интересным представляется тот факт, что при реализации политических решений, даже при наличии тотального контроля, педагог остается достаточно автономным в своей деятельности. При этом учителя практически всегда имеют интересы, отличные от интересов других субъектов, например родителей.

Самым независимым и, одновременно, менее влиятельным субъектом образовательной политики России являются **обучающиеся**. Зачастую образовательная стратегия, направленная на успех образовательной реформы, рассчитана на «идеального» ученика. Получается, что реформаторы не учитывают реальное положение дел, не проводят глубокий анализ. Было бы колоссальным заблуждением утверждать, что обучающихся можно заставить показать желаемый результат, используя лишь административный ресурс.

Сегодня **работодатели** приобретают все больший вес и влияние в сфере образовательной политики России. При высоком уровне недоверия работодателей к качеству профессионального образования за последние 20 лет возникла крайняя необходимость

---

<sup>14</sup> См.: Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее? Доклад Общественной палаты Российской Федерации. С. 37.

в учете интересов данного субъекта при определении целей и задач государственной политики в сфере образования в России.

По данным доклада Global Human Capital 2017, изданного Всемирным экономическим форумом в сентябре 2017 года, Россия занимает 4-е (очень высокое) место в мире с точки зрения объема человеческого капитала (измеряется в основном через показатели охвата населения разными уровнями формального образования), но лишь 42-е место по параметрам реального использования навыков в трудовой деятельности и включенности в непрерывное образование (рис. 4).



Рис. 4. Охват населения в возрасте 25–64 лет третичным образованием и ВВП на душу населения<sup>15</sup>

При этом по такому важнейшему для роста экономики индикатору, как доступность квалифицированных работников, Россия занимает 89-е место в мире<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Приведено по: Всемирный банк : Данные и исследования, статистика : сайт. URL: <https://www5.worldbank.org/eca/russian/dama/> (дата обращения: 28.08.2018).

<sup>16</sup> См.: Двенадцать решений для нового образования. Доклад Центра стратегических разработок и Высшей школы экономики. Москва, 2018. С. 10 // Высшая школа экономики : сайт. URL: <https://www.hse.ru/news/expertise/217884372.html> (дата обращения: 28.08.2018).

Последнее время мы наблюдаем процесс активного участия работодателей в управлении качеством образования в учреждениях среднего профессионального образования и вузах (перечень специальностей, соглашения на производственные практики, частно-государственное партнерство по вопросам финансирования и разработки образовательных программ, формирование независимой системы оценки качества образования и системы независимых профессиональных экзаменов).

Все субъекты РФ несут ответственность за практическую реализацию федеральной политики и за принятие решений, касающихся региональных особенностей образовательной системы. Необходим баланс влияния данных групп, поскольку экономические или политические ситуации в стране оказывают на них огромное воздействие и приводят к появлению новых влиятельных субъектов.

Законодательно субъекты образовательной политики разделены на две основные группы.

Согласно пункту 32 статьи 2 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» к *участникам отношений в сфере образования* отнесены:

- участники образовательных отношений;
- федеральные государственные органы;
- органы государственной власти субъектов РФ;
- органы местного самоуправления;
- работодатели и их объединения.

К *участникам образовательных отношений* согласно пункту 31 статьи 2 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» относятся:

- обучающиеся;
- родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся;
- педагогические работники и их представители;
- организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Все субъекты образовательных отношений могут быть подразделены на *индивидуальные* (обучающийся, учитель, администратор, индивидуальный предприниматель, родитель или законный

представитель обучающегося и т. д.) и *институциональные* (образовательные организации, органы управления образованием, общественные организации, советы, общества, ассоциации, клубы и т. д.).

С точки зрения экономики субъекты образовательной политики являются потребителями образовательных услуг и непосредственно заинтересованы в качестве образования.

Для того чтобы изучить потребителей, нужно знать особенности различных аудиторий и способы общения с ними (рис. 5).



Рис. 5. Потребители в образовании<sup>17</sup>

Принято выделять две основные группы потребителей на рынке образовательных услуг – потребители внутренние и потребители внешние. Внутренние потребители – это сотрудники организации, несущие ответственность за качество оказываемых услуг,

<sup>17</sup> Приведено по: *Balbo C. Total Quality Management in Secondary Education: Kunskapsskolan's approach to school management*. London, 2012. P. 78 // SlideShare : [site]. URL: <https://slideshare.net/carinalbalbo1/carina-balbo-translator-pro-14963906> (дата обращения: 15.08.2018). Перевод Т. Ю. Ольшевской.

а внешние – это потребители услуг, не являющиеся членами образовательной организации.

Внешние потребители подразделяются на три группы:

1) потребители первого уровня (конечные потребители) – это те, кому непосредственно оказывается образовательная услуга (личность обучающегося, студента, слушателя);

2) потребители второго уровня – это те, кто непосредственно заинтересован в качестве образования конкретной личности или в конкретном образовательном учреждении (родители или законные представители, органы управления, спонсоры);

3) потребители третьего уровня – это те, кто не имеет тесного контакта с образовательным учреждением, но тем не менее заинтересован в качестве предоставления образовательных услуг (государство, общественные институты, биржи труда, службы занятости, потенциальные работодатели, профессиональные ассоциации, гильдии и союзы)<sup>18</sup>.

К сожалению, запросы и взгляды этих групп потребителей не всегда совпадают, а иногда и противоречат друг другу. Не вызывает сомнения тот факт, что запросы конечного потребителя должны быть первостепенными, но на практике это не всегда соответствует действительности. Зачастую образовательные учреждения не в силах удовлетворить потребности обучающихся в полном объеме в связи с недостаточно проработанной нормативно-правовой базой или неблагоприятными экономическими условиями.

Еще одним инструментом изучения потребительского спроса является модель Менделоу (Власть – Интерес – Влияние). Она позволяет классифицировать стейкхолдеров и оценить уровень их интересов и влияния на организацию. Стейкхолдер – это владелец доли всех выгод, которые создает компания. Эти выгоды могут выражаться в получении зарплаты, использовании продукции, кооперации и т. д. Согласно теории стейкхолдеров в успешной деятельности компании заинтересованы не только акционеры, но и администрация, сотрудники, партнеры, поставщики и потребители.

---

<sup>18</sup> См.: Коллинз Д., Ханчен М. Великие по собственному выбору. Москва, 2014. С. 12.



В успешной деятельности организации заинтересовано и государство как получатель налогов, и пенсионные фонды как инвесторы и т. д. У каждой из перечисленных групп специфические интересы, не совпадающие с интересами других групп, и организация должна быть способна все эти интересы обслуживать<sup>19</sup>.

В рамках модели Менделоу можно сформулировать общие принципы взаимодействия менеджмента со стейкхолдерами образовательной организации (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Классификация стейкхолдеров образовательной организации  
согласно модели Менделоу  
и рекомендации по коммуникации с ними**

Степень интереса	Высокая	<b>А</b> Родители. Спонсоры. Высшие образовательные учреждения.  Информируйте и поддерживайте коммуникацию, понимайте их информационные потребности и интересы	<b>Б</b> Администрация. Учителя. Обучающиеся. Правительство.  Сосредоточьте все свои усилия на взаимодействии
	Низкая	<b>В</b> Общество в целом. Малый обслуживающий персонал организации.  Откликайтесь на просьбы	<b>Г</b> СМИ. Органы управления. Пенсионный фонд. Профессиональные союзы, ассоциации и гильдии.  Удовлетворяйте их интересы и понимайте их инструменты воздействия на организацию
		Низкий	Высокий
		Уровень власти	

<sup>19</sup> См.: Константинов Г. Н. Стратегический менеджмент. Концепции : учебное пособие для слушателей программы МВА, обучающихся по специальностям «Общий и стратегический менеджмент» и «Финансы». Москва, 2009. С. 44.

В квадранте А указаны стейкхолдеры с высокой степенью интереса, но низким уровнем власти и влияния на организацию. Основной принцип коммуникации с ними – своевременная информация. Менеджмент должен поддерживать постоянное общение с этими стейкхолдерами, понимать их интересы и потребности в информации об организации для принятия собственных решений и сосредоточиться на качественном информировании этой группы. Типичными представителями данной группы стейкхолдеров являются родители, которые объединяются в родительские комитеты. Родительские комитеты создаются в целях содействия образовательной организации и семье в организации образования обучающихся. Они оказывают помощь педагогическому коллективу в обеспечении глубоких и прочных знаний у обучающихся; в воспитании у них высоких нравственных качеств, сознательного отношения к труду, ответственности, организованности и дисциплины, культуры поведения; в правовом, эстетическом, физическом воспитании обучающихся; в охране их здоровья.

В квадранте В указаны стейкхолдеры, степень интереса которых невелика и уровень влияния также низок. Основной принцип коммуникации со стейкхолдерами этой группы – чуткое реагирование на просьбы. Менеджмент должен оперативно и в полной мере откликаться на их просьбы информационного характера. Типичным представителем данной группы является низкоквалифицированный персонал организации.

В квадранте Г указаны стейкхолдеры, оказывающие большое влияние на организацию, но имеющие низкую степень интереса к ее деятельности. Основной принцип коммуникации с представителями данной группы – удовлетворение их интересов и четкое понимание того, какими инструментами они воздействуют на организацию. Типичные стейкхолдеры этой группы – представители органов управления.

В квадранте Б указаны стейкхолдеры с высоким уровнем заинтересованности и влияния. Менеджмент должен сосредоточить свои усилия на взаимодействии с ними. Типичными представителями этой группы стейкхолдеров являются обучающиеся, оказы-

вающие большое влияние на выработку стратегических решений. По сути дела, интересы данной группы должны быть учтены при формировании стратегии. Внутри самой группы требуется гармонизация интересов.

Стратегический процесс должен быть построен таким образом, чтобы представители всех четырех групп принимали участие в разработке стратегических решений и могли привнести в них свое понимание перспектив развития организации.

## **2.2. Объекты государственной политики в сфере образования**

Как уже отмечалось выше, объектно-субъектная взаимосвязь в сфере политики, и образовательной в том числе, представляет собой единство, поскольку сами субъекты тоже могут стать объектами, как и объекты – субъектами.

Но существуют и относительно самостоятельные объекты как явления государственной политики в сфере образования. Мы рассмотрим основные из них: качество образования, сферу образования, систему образования и государственно-правовое регулирование образовательных отношений.

### **2.2.1. Качество образования**

Говоря о качестве образования, необходимо отметить, что данное понятие обозначает очень сложное и многоаспектное явление. Мы рассмотрим интерпретацию понятия «качество образования» под углом и общероссийского подхода, и подхода международного (с позиции теории тотального управления качеством).

Понятие «качество» отличается множественностью и разнообразием. В современной теории и практике управления выделяют следующее понимание сущности этой категории: субстратное, предметное, системное, функциональное, интегральное.

*Субстратное* понимание качества характерно для древних культур и сводится к осознанию основных природных стихий: огня, воды, земли, воздуха. Данный исторический этап характеризовался

отсутствием сложных изделий, примитивным представлением об устройстве мира и физических законах природы. Поэтому свойства или качества любого объекта рассматривались с точки зрения соответствия, подобия основным стихиям.

*Предметное* понимание сложилось под влиянием производственной деятельности человека. На этом этапе было признано, что каждый предмет обладает специфическими свойствами, которые могут подвергаться изменениям.

*Системное* понимание качества появилось в связи с тем, что объектами научного исследования и практической деятельности стали различные системы. Наука пришла к пониманию того, что практически любой объект материального и нематериального мира представляет собой систему, поэтому качество каждого объекта формируется в результате взаимодействия его многообразных свойств и, таким образом, тоже является системной категорией.

*Функциональное* осознание понятия «качество» обусловлено тем, что качество определенных результатов хозяйственной деятельности человека (прежде всего – продукции) стало отождествляться с выполнением им определенных функций в соответствии со своим назначением.

*Интегральное* понимание связано с осознанием качества как многоаспектной социально-экономической категории, распространяющейся на все сферы жизнедеятельности человека. Интегральное понимание качества нашло воплощение в содержании категории «качество жизни»<sup>20</sup>.

На каждом этапе понимания сущности категории «качество» формулировались соответствующие определения, а первым ее исследователем принято считать греческого философа Аристотеля. В работе «Категории» Аристотель, пишет, что о «сходном и несходном» говорится только по отношению к качествам. Один предмет не является сходным с другим, кроме как поскольку он дается качественно определенным. Поэтому отличительным признаком

---

<sup>20</sup> См.: Салимова Т. А. Управление качеством : учебник по специальности «Менеджмент организации». 2-е изд., стер. Москва, 2008. 414 с.

качества можно считать то обстоятельство, что о сходном и несходном говорится только лишь в применении к нему»<sup>21</sup>.

Аристотель заложил основы предметного понимания качества, которое на многие столетия определило последующее развитие мысли в этом направлении. К данной категории обращались философы различных школ – механистического мировоззрения (Р. Декарт, Дж. Локк, Т. Гоббс); немецкой классической философии (И. Кант, Г. Гегель, Л. Фейербах); марксистского материалистического направления (К. Маркс, Ф. Энгельс, В. Ленин). К проблеме качества обращались в своих работах и русские ученые и мыслители, такие как В. С. Соловьев («О добродетелях»); И. И. Мечников («Наука и нравственность»); В. И. Вернадский («Задачи высшего образования нашего времени», «Философские мысли натуралиста»); Н. А. Бердяев («О культуре», «Духовное состояние мира»); Л. Н. Толстой («В чем моя вера»); Ф. М. Достоевский («Дневник писателя»); Л. П. Карсавин, П. Б. Струве, И. А. Ильин<sup>22</sup>.

В настоящее время появилось множество разнообразных подходов к трактовке понятия «качество»: экономический, социальный, управленческий, личностный и др. Сторонники каждого из них по-своему определяют содержание данного понятия в зависимости от объекта исследования.

По мнению Дж. Эванс, все многообразие существующих современных трактовок категории «качество» можно объединить в шесть групп<sup>23</sup>.

1. Качество как абсолютная оценка (У. Шухарт).
2. Качество как свойство продукции (А. Фейгенбаум, К. Исикава).
3. Качество как соответствие назначению (Дж. Джуран).
4. Качество как соответствие стоимости (Дж. Харрингтон).

---

<sup>21</sup> Аристотель. Этика. Политика. Риторика. Поэтика. Категории. Минск, 1998. С. 158.

<sup>22</sup> См.: Салимова Т. А. Управление качеством : учебник по специальности «Менеджмент организации». С. 16.

<sup>23</sup> См.: Evans J. R. The Management and Control of Quality. 4th ed. South Western College Publishing, 1999.

5. Качество как соответствие стандартам (У. Э. Деминг).

6. Качество как степень удовлетворения запросов потребителей (Т. Питерс).

Авторы труда «Что такое качество?» в 1963–1964 годах провели своеобразное исследование. Они проанализировали 232 литературных источника, где так или иначе определялся термин качество. Только в отечественной научной литературе ими было выявлено более 100 различных формулировок, определяющих понятие «качество продукции»<sup>24</sup>.

При всем разнообразии и множестве определений все исследователи сходятся в одном: качество – это совокупность характеристик объекта, имеющая отношение к его способности удовлетворить установленные и предполагаемые запросы потребителя. При этом, что важно, под объектом качества может пониматься как собственно продукция (товары или услуги), процесс ее производства, так и производитель (организация, система или даже отдельный работник).

В области образовательных услуг понятие «качество» имеет два основных значения. С одной стороны, существует процессный подход, который определяет деятельность организации как «связанный набор повторяемых действий (функций), которые преобразуют исходный материал и/или информацию в конечный продукт (услугу) в соответствии с определенными критериями для удовлетворения потребностей клиента»<sup>25</sup>. Для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, показателями качества являются результаты экзаменов и рейтинговые таблицы. С другой стороны, успешное образовательное учреждение невозможно представить без трансформационного лидерства, которое следует трактовать по следующим четырем измерениям поведенческой стороны лидера: харизма/идеализированное влияние; интеллекту-

---

<sup>24</sup> См.: Азгальдов Г. Г., Гличев А. В., Панов В. П. Что такое качество? Москва, 1968. С. 24.

<sup>25</sup> Об учебном плане для обязательной общественной школы : Постановление Правительства Швеции от 1994 года. SKOLFS1994:1 // Правительство Швеции : [официальный сайт]. URL: <https://www.skolverket.se/getFile?file=3984> (дата обращения: 10.08.2018). Перевод Т. Ю. Ольшеской.

альное стимулирование подчиненных; мотивация как вдохновение на достижение возможно высоких результатов; индивидуализация отношений с подчиненными<sup>26</sup>.

Более конкретное понятие, характерное для российского образования, приведено в статье 2 Федерального закона «Об образовании в РФ»: «качество образования – комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы»<sup>27</sup>.

Анализ современной отечественной литературы показал, что не существует единого подхода к определению понятия *образовательные услуги*. Е. И. Скрипак считает, что «экономическая категория “образовательные услуги”, которая включает в себя условие, желание, основу и ответственность за их производство и потребление экономическими субъектами (домохозяйствами, фирмой, государством), в настоящее время подменяется более узким понятием “платные образовательные услуги”»<sup>28</sup>. Позиция Е. И. Скрипака подтверждается нормативными актами, в которых также нет определения понятия «образовательная услуга».

В Федеральном законе «Об образовании в РФ» используется термин «образовательная программа»; эта программа в трактовке данного закона определяет содержание образования определенных уровня и направленности. Термин же «образовательные услуги»

---

<sup>26</sup> См.: Тихомиров А. А., Спенглер У. Д. Стили лидерства и успешность слияний: трансформационно-транзакционная концепция лидерства // Российский журнал менеджмента. 2005. Т. 3, № 2. С. 80.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

<sup>28</sup> Скрипак Е. И. К вопросу о понятии «образовательная услуга» // Интеллектуальный и индустриальный потенциал регионов России. Кемерово, 1999. С. 157.

применяется только в статьях, регламентирующих оказание образовательной организацией дополнительных платных услуг.

Из вышесказанного можно заключить, что согласно нормативным правовым актам, регламентирующим сферу образования, образовательные услуги оказываются образовательными организациями посредством осуществления образовательных программ различного уровня и направленности (в зависимости от типа и вида образовательной организации).

Не вдаваясь в подробности и юридические тонкости, отметим, что под образовательной услугой понимается услуга, предоставляемая при осуществлении образовательной деятельности, целью которой является достижение обучающимися определенного уровня обучения и воспитания. Казалось бы, данное определение наиболее полно раскрывает содержание понятия «образовательная услуга», но все оказалось намного сложнее. И трудность заключается даже не в морально-этической составляющей данного понятия. Дело в том, что представители педагогической общественности крайне негативно относятся к вышеупомянутому определению, объясняя это тем, что образование нельзя трактовать с экономической точки зрения.

В данном учебном пособии образовательная услуга рассматривается в контексте государственной политики в сфере образования и нормативных правовых документов.

Все услуги в сфере образования систематизированы и закреплены в Общероссийском классификаторе услуг населению (ОКУН). Согласно ОКУН образовательные услуги бывают следующих видов:

- услуги в системе дошкольного воспитания;
- услуги в системе основного образования;
- услуги в системе профессионального образования;
- услуги в системе профессиональной переподготовки кадров (в том числе – профессиональная реабилитация кадров);
- обучение населения на курсах (в том числе – обучение на курсах иностранных языков; на курсах по вождению автомобиля; на других курсах и в кружках);
- прочие услуги в системе образования (например, репетиторство).



В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в РФ» и иными нормативными правовыми документами, регулирующими образовательную деятельность, образовательные услуги могут быть как основными, так и дополнительными.

К *основным образовательным услугам* относятся услуги, предоставляемые по основным образовательным программам. Обязательный минимум содержания основных образовательных программ определяется федеральными государственными образовательными стандартами, которые устанавливают федеральные (центральные) органы государственной власти и управления в рамках их компетенции.

*Дополнительными образовательными услугами*, соответственно, считаются услуги, осуществляемые по дополнительным образовательным программам. К дополнительным образовательным программам относятся образовательные программы различной направленности, реализуемые:

- в общеобразовательных организациях и образовательных организациях профессионального образования за пределами определяющих их статус основных образовательных программ;
- в образовательных организациях дополнительного образования (в учреждениях повышения квалификации, на курсах, в центрах профессиональной ориентации, кванториумах, музыкальных и художественных школах, школах искусств, спортивных школах, домах детского творчества, на станциях юных техников, станциях юных натуралистов и в иных учреждениях, имеющих соответствующие лицензии);
- посредством индивидуальной трудовой педагогической деятельности.

Федеральные государственные образовательные стандарты могут устанавливаться и по отдельным дополнительным образовательным программам.

Все образовательные услуги можно также разделить на два основных вида: платные и бесплатные.

Под *бесплатными образовательными услугами* понимаются услуги, оказываемые государственными и муниципальными обра-

зовательными организациями в пределах основных образовательных программ, финансируемых за счет государственных средств, и федеральных государственных образовательных стандартов.

У данного понятия имеются три существенных признака.

Во-первых, бесплатные образовательные услуги оказываются государственными и муниципальными образовательными организациями.

Во-вторых, бесплатные образовательные услуги реализуются только по основным образовательным программам, финансируемым из бюджета соответствующего уровня (федерального, регионального, муниципального).

В-третьих, реализация бесплатных образовательных услуг осуществляется исключительно в пределах федеральных государственных образовательных стандартов. Предоставление бесплатных образовательных услуг не регулируется договорными отношениями между потребителями этих услуг и соответствующими образовательными организациями.

К правоотношениям, возникающим в связи с оказанием бесплатных образовательных услуг, нормы гражданского законодательства (в том числе Закона РФ «О защите прав потребителей») не применимы. Данные правоотношения регулируются законодательством Российской Федерации (в широком смысле) об образовании.

*Платными образовательными услугами* принято считать услуги, оказываемые образовательными организациями всех видов, а также лицами, занимающимися индивидуальной трудовой педагогической деятельностью, за соответствующую плату. Следует отметить, что настоящее определение является общим и не содержит указания на конкретные условия и порядок осуществления платной образовательной деятельности. В связи с этим необходимо внести некоторые уточнения.

Во-первых, государственные и муниципальные образовательные организации имеют право оказывать платные образовательные услуги:

- не предусмотренные соответствующими образовательными программами и федеральными государственными образовательными стандартами;

– за счет внебюджетных средств (например, средств сторонних организаций, спонсоров или частных лиц, в том числе родителей или законных представителей воспитанников и обучающихся).

Фактически это означает, что все государственные и муниципальные образовательные организации имеют право оказывать платные дополнительные образовательные услуги.

Во-вторых, негосударственные образовательные организации вправе осуществлять платную образовательную деятельность как в рамках федеральных государственных образовательных стандартов, так и за их пределами, то есть предоставлять за плату и основные, и дополнительные образовательные услуги. Настоящее правило распространяется также на лиц, занимающихся индивидуальной образовательной деятельностью.

В-третьих, перечень платных образовательных услуг (как основных, так и дополнительных) должен быть в обязательном порядке закреплён в уставах (положениях) образовательных организаций<sup>29</sup>.

С точки зрения бизнеса обучающиеся часто выступают в качестве «выхода продукции», особенно если мы говорим о деятельности образовательного учреждения, а образование в целом – в роли «производственной линии». Но мы согласны с К. Балбо, что правильнее было бы говорить об образовании как услуге по нескольким причинам<sup>30</sup>.

Во-первых, услуга – это результат, по меньшей мере, единичного действия, обязательно осуществленного при взаимодействии поставщика (образовательное учреждение) и потребителя (ученик), и, как правило, нематериальна<sup>31</sup>.

Во-вторых, временные факторы являются наиболее важными, так как восприятие длительности (скорости или интенсивности) обслуживания оказывается более сложным, чем просто оценка

---

<sup>29</sup> См.: Агешкина Н. А. Понятие и основные виды образовательных услуг // Фин Эксперт Групп : [сайт]. URL: <http://www.finexg.ru> (дата обращения: 10.06.2018).

<sup>30</sup> См.: Balbo C. Total Quality Management in Secondary Education: Kunskapsskolan's approach to school management.

<sup>31</sup> См.: Об учебном плане для обязательной общественной школы : Постановление Правительства Швеции от 1994 года. SKOLFS1994:1.

роли фактора времени. Основным отличием образовательной услуги от вещественной продукции в производственной сфере является то, что услуга производится и потребляется в одно и то же время и в одном и том же месте – в образовательном учреждении.

В-третьих, очень трудно себе представить процесс повторного оказания услуг в образовании. В образовании услуга выступает больше как процесс, а не продукт (рис. 6).



Рис. 6. Модель системы менеджмента качества, основанная на процессном подходе<sup>32</sup>

В сфере образовательных услуг понятие «качество услуги» можно рассматривать как комплекс, включающий следующие составляющие:

- качество потенциала (техническое качество);

<sup>32</sup> Приведено по: Национальный стандарт Российской Федерации. Руководящие указания для малых организаций по внедрению менеджмента качества на основе ИСО 9001:2008 // Электронный фонд правовой и научно-технической информации : сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/gost-r-54985-2012> (дата обращения: 14.08.2018).

- качество процесса (функциональное качество);
- качество культуры (социальное качество).

*Техническое качество* определяется критериями, относящимися к производственному состоянию предприятий. В отношении образовательных услуг это материально-технические условия (соблюдение санитарно-гигиенических норм образовательного процесса, санитарно-бытовых условий, социально-бытовых условий, пожарной безопасности и электробезопасности, требований охраны труда); материально-техническая база (территория образовательного учреждения, помещения различной направленности, мебель, расходные материалы и канцелярские принадлежности); информационное оснащение (компьютеры, базы данных, коммуникационные каналы, программные продукты и др.)<sup>33</sup>.

*Функциональное качество* – это качество процесса предоставления услуг, когда происходит непосредственное взаимодействие с персоналом (например, культурные и организационные формы информационного взаимодействия, компетентность участников образовательных отношений в решении учебно-познавательных и профессиональных задач). Отличное функциональное качество может улучшить впечатление от помещения, которое не вполне оправдывает ожидания клиента. Однако если функциональное качество плохое, то даже прекрасно оснащенная образовательная организация не может исправить возникшее у потребителя услуги чувство неудовлетворенности.

*Социальное качество* – это качество культуры, которое формируется поведением и позицией предоставляющих образовательные услуги лиц по отношению к потребителям (обучающимся и родителям). Важнейшими критериями социального качества являются дружелюбие, отзывчивость, вежливость, обходительность и любезность персонала (управленческого, педагогического, вспомогательного).

---

<sup>33</sup> См.: Об осуществлении мониторинга системы образования : Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 года № 662 // Гарант.ру : информационно-правовой портал. URL:<https://base.garant.ru/70429494/> (дата обращения: 24.08.2018).

Необходимо отметить, что образовательные учреждения как субъекты, формирующие и осуществляющие предложение образовательной услуги, выполняют следующие функции:

- оказание обучающимся образовательных услуг, передача желаемых и необходимых знаний, умений и навыков (как по содержанию и объему, так и по ассортименту и качеству);

- производство и оказание сопутствующих образовательных услуг, а также оказание воздействий, формирующих личность будущего специалиста;

- оказание информационно-посреднических услуг потенциальным и реальным обучающимся и работодателям включая согласование с ними условий будущей работы, размеров, порядка и источников финансирования образовательных услуг и др.<sup>34</sup>

Достижение высокого качества образовательных услуг невозможно без стратегического планирования. Стратегическое планирование – это одна из главнейших планок в системе общего управления качеством образования.

По мнению Т. И. Боровковой и И. А. Морева, процесс стратегического планирования в образовании отражает происходящее в промышленности и в торговле. Инструменты, используемые в данных сферах для определения главной задачи, целей, анализа сильных и слабых сторон, возможностей и опасностей, переносятся и в сферу образования<sup>35</sup>.

У. Э. Деминг сформулировал 14 принципов управления качеством.

Первый и самый главный принцип гласит: «Поставьте перед собой цель и будьте неизменно твердыми и постоянными в достижении поставленной цели непрерывного улучшения продукции и услуг, распределяя ресурсы таким образом, чтобы обеспечивались долговременные цели и потребности, а не только сиюминутная

---

<sup>34</sup> См.: Гильдия маркетологов : [сайт]. URL: <http://www.marketologi.ru/> (дата обращения: 22.09.2018).

<sup>35</sup> См.: *Боровкова Т. И., Морев И. А.* Мониторинг развития системы образования. Часть 2. Практические аспекты : учебное пособие. Владивосток, 2004. С. 76.

прибыльность, для достижения конкурентоспособности, сохранения предприятия и обеспечения людей работой»<sup>36</sup>.

Стратегическое планирование дает возможность сформулировать долгосрочные приоритеты и способствует рациональным изменениям. Не имея стратегии, учреждение не может быть уверено, что оно находится в оптимальном состоянии для использования новых возможностей наилучшим образом. Ведущие цели стратегического планирования определяются не только разработкой общего плана развития образовательного учреждения на некоторый временной период, но и осмыслением и пересмотром главных направлений образовательных услуг, предоставляемых данным учебным заведением, и их соответствия запросам потребителей.

### **2.2.2. Сфера образования**

Сфера образования в Российской Федерации включает в себя все образовательные организации, а также частных лиц, осуществляющих самостоятельную образовательную деятельность (частные школы, репетиторы, центры развития т. д.), но необходимо отметить, что в эту сферу не включены взрослые слушатели курсов дополнительного образования. По предварительным данным, указанная часть нашего общества составляет более 30 % от общего числа граждан Российской Федерации.

Основные индикаторы образования в России за 2018 год представлены в табл. 3.

На содержание системы образования направляются довольно большие ресурсы, в основном бюджетные средства. Расходы консолидированного бюджета на образование приведены в табл. 4.

### **2.2.3. Система образования**

В соответствии со статьей 8 Федерального закона «Об образовании в РФ» система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность четырех составляющих.

1. Взаимодействующие преемственные образовательные программы и федеральные государственные образовательные стан-

---

<sup>36</sup> Деминг У. Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. Москва, 2014. С. 46.

Т а б л и ц а 3

**Индикаторы образования в России за 2018 год<sup>37</sup>**

Индикатор	Число организаций, ед.	Численность обучающихся, тыс. чел.
Дошкольные учреждения (включая учреждения компенсирующего назначения)	38 362	7 342,9
в том числе для детей с ограниченными возможностями	—	343,5
Общеобразовательные учреждения	42 621	14 770,4
в том числе негосударственные	817	104,5
Отдельные общеобразовательные организации и классы для обучающихся с ограниченными возможностями	3 278	213,4
Учреждения дополнительного образования детей	—	11 010,0
Учреждения среднего профессионального образования	3 278	2 852,4
Учреждения высшего профессионального образования (бакалавриат, магистратура, специалитет)	818	4 399,5
в том числе негосударственные	316	705,1
Аспирантура в вузах	1 359	98,9
Численность занятых в отрасли «Образование»	—	5 102
Всего	—	31,5 млн человек

<sup>37</sup> Приведено по: Образование в цифрах: 2018: краткий статистический сборник / Л. М. Гохберг, Г. Г. Ковалева, Н. В. Ковалева [и др.]. Москва, 2018. С. 37.



**Государственные расходы на образование в России, млрд руб.**

Год	Средства из консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов
2000	214,7
2005	801,8
2010	1 893,9
2015	3 034,6
2016	3 103,1

дарты различного уровня и направленности. В России существуют два вида программ – программы общеобразовательные и программы специализированные, или профессиональные.

Общеобразовательные программы подразделяются:

- на дошкольные;
- начальные;
- основные;
- средние (полные).

Специализированные (профессиональные) программы подразделяются:

- на средние профессиональные;
- высшие профессиональные (бакалавриат, специалитет, магистратура);
- программы послевузовского профессионального обучения.

Современная система образования в России предполагает несколько форм обучения:

- обучение в стенах аудиторий – очная, очно-заочная (вечерняя), заочная формы;
- внутрисемейное обучение;
- самообразование;
- экстернат.

Также допускается сочетание вышеперечисленных учебных форм.

2. Сети реализующих образовательные программы образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов (рис. 7).

<b>ПЕРВЫЙ УРОВЕНЬ</b>	Детские сады Центры раннего детского развития Прогимназии
<b>ВТОРОЙ УРОВЕНЬ</b>	Гимназии Лицеи Школы
<b>ТРЕТИЙ УРОВЕНЬ</b>	Училища Техникумы Колледжи
<b>ЧЕТВЕРТЫЙ УРОВЕНЬ</b>	Университеты Академии Институты
<b>ПЯТЫЙ УРОВЕНЬ</b>	Аспирантура Докторантура Ординатура

Рис. 7. Ранжированные по уровням образовательные учреждения в Российской Федерации

Образовательные организации бывают государственными (регионального и федерального подчинения), муниципальными и негосударственными, то есть частными. Все эти организации являются юридическими лицами.

Еще одна классификация предполагает такое деление образовательных организаций:

- дошкольные;
- общеобразовательные;

- начального, общего, высшего профессионального обучения и послевузовского профессионального обучения;
- военного высшего профессионального обучения;
- дополнительного образования;
- специального и корректирующего обучения санитарного типа.

Все общеобразовательные организации Российской Федерации формируют систему непрерывного образования, которая включает связь таких типов обучения, как государственное, дополнительное, самообразование.

Организации как общественные объединения или государственные учреждения существуют на протяжении двух тысячелетий; люди, принадлежащие к определенным этническим группам, работали вместе для достижения общей цели, управляемые лидером или группой лидеров. О том, что это достаточно эффективный способ достижения поставленных задач, свидетельствует тот факт, что организации распространились и проникли во все сферы жизни человека: в экономику, здравоохранение, политику, образование и т. д.

*Организационная структура* – это совокупность подразделений организации, занимающихся построением и координацией функционирования системы управления, разработкой и реализацией управленческих решений, а также возникающих в процессе управления связей и отношений между ними по выполнению намеченных целей.

Обычно организационную структуру графически представляют *по схемой организации*, на которой символами (квадратами и линиями) показано разделение деятельности, обозначены система подчиненности и подразделения внутри организации. В наиболее общем виде схема организации отражает пять основных характерных ее черт: 1) разделение работ; 2) виды работ; 3) систему подчиненности (от кого к кому поступают указания); 4) управленческую иерархию (кто к какому звену менеджмента относится); 5) группировку в подразделениях.

Еще одним важным понятием является *дизайн организации*, или организационный дизайн, определяемый как «процесс, организованный лидерами для создания значимых структур, принятия

решений, организации информационного обмена и системы подчиненности»<sup>38</sup>.

Дизайн организации очень важен, так как он позволяет изобразить схематически следующее:

- распределение и группировку задач;
- сеть связей;
- иерархию управления;
- процесс координации, контроля и разрешения конфликтных ситуаций;
- способ объединения действий организации с потребностями внешних стейкхолдеров (заинтересованных лиц).

Традиционно при использовании метода организационного дизайна выделяют четыре основные структуры:

- по принципу функции организационный дизайн распределяет людей по группам с учетом функционала и способностей;
- по географическому принципу организационный дизайн используется, когда организация увеличивается, выходит на новые региональные рынки;
- с учетом производственной линии организационный дизайн делит организацию на производственные отделы;
- с учетом потребительского спроса организационный дизайн позволяет работникам организации предоставлять услуги, необходимые определенному типу потребителя или сегменту рынка.

Отметим, что организация может быть структурирована различными способами, но наиболее распространенными являются функциональные, дивизионные и матричные организационные структуры.

*Функциональная организационная структура* демонстрирует структурные подразделения, каждое из которых имеет свою четко определенную, конкретную задачу и обязанности. Для структуры данного типа характерна иерархическая и психологическая дистанция от вершины до дна. Конкретные характеристики и сферы деятельности того или иного подразделения соответствуют

---

<sup>38</sup> Balbo C. Total Quality Management in Secondary Education: Kunskapsskolan's approach to school management. P. 32. Перевод Т. Ю. Ольшевской.

наиболее важным направлениям деятельности всей организации. При формировании структуры управления организация делится на традиционные функциональные блоки – отделы производства, маркетинга и финансов. При необходимости эти отделы членятся на мелкие функциональные подразделения.

Одним из недостатков данной структуры является то, что в крупной организации цепь команд от руководителя к непосредственному исполнителю становится длинной и затрудняет коммуникацию. На рис. 8 изображена функциональная структура высшего учебного заведения, которая отличается сложной, разветвленной иерархией.

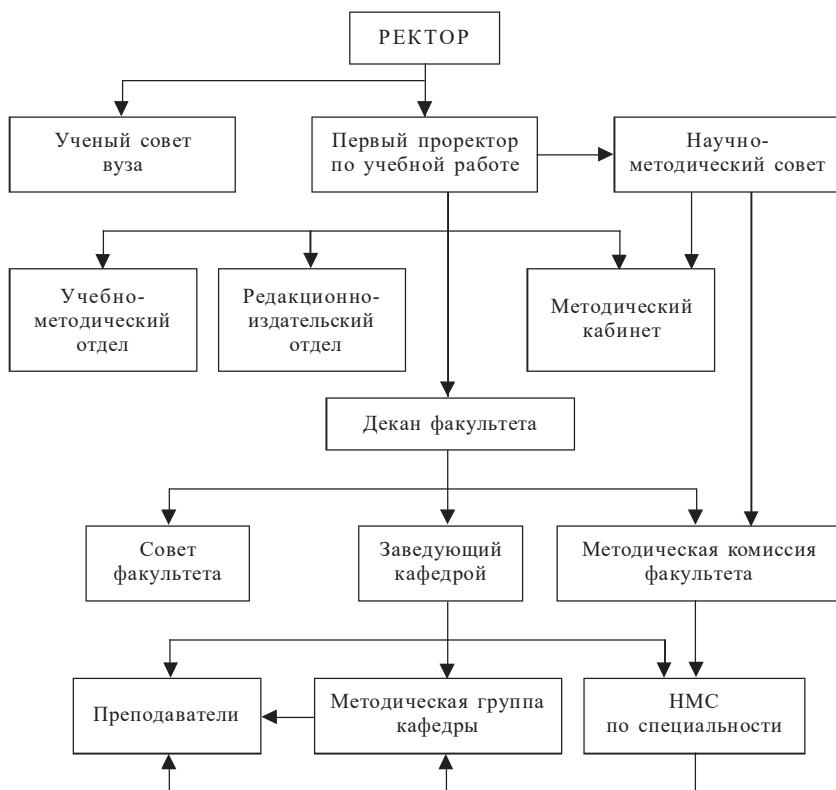


Рис. 8. Функциональная структура высшего учебного заведения

*Дивизионная структурная организация*, в отличие от функциональной, характеризуется сравнительно небольшой иерархической разницей между вершиной и основанием, так как данная структура состоит из небольшого количества уровней или рангов, а вся основная деятельность сосредоточена на более низких уровнях. Вместе с тем возможный недостаток такой структуры – увеличение затрат вследствие дублирования одних и тех же функций в подразделениях.

На рис. 9 изображена дивизионная структура образовательной организации.

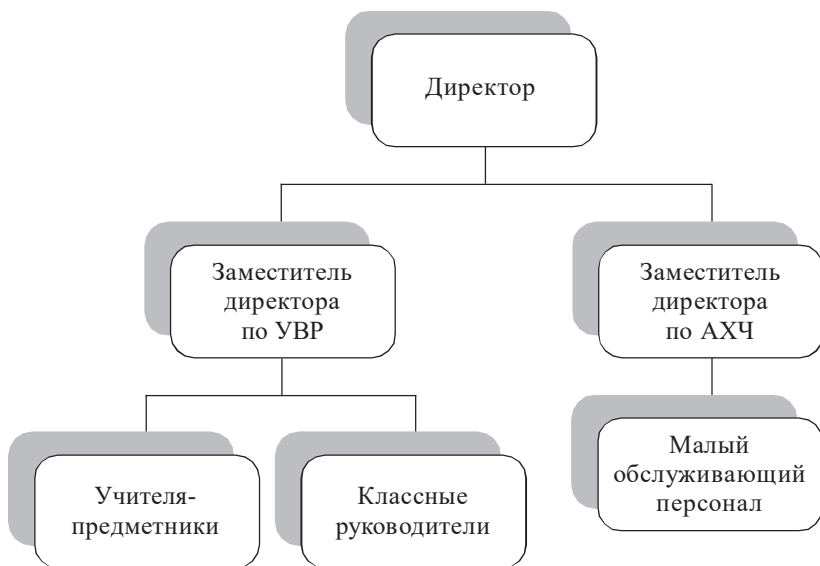


Рис. 9. Дивизионная структура общеобразовательного учреждения

*Матричная структурная организация* характеризуется тем, что члены проектной группы находятся в подчинении как у руководителя проекта, так и у руководителей функциональных подразделений, в которых они работают постоянно (рис. 10).

### Директор школы

	Ответственный за языки	Ответственный за гуманитарные науки	Ответственный за естественно- научный сектор
Ответственный за начальную школу			
Ответственный за среднее звено			
Ответственный за старшее звено			

Рис. 10. Матричная структура  
общеобразовательного учреждения

Такая структура позволяет достичь большей гибкости и большей координации работ, чем в функциональных и дивизионных структурах, то есть она лучше и быстрее реагирует на изменения внешней среды. Вместе с тем наиболее существенный недостаток матричной структуры – ее сложность.

Структура организации обычно говорит о том, на каком уровне принимаются решения и какой метод (централизации или децентрализации) необходимо использовать управленческому персоналу. В некоторых организациях важные решения принимаются только управлением определенного уровня, в других в процесс принятия решения вовлекается практически весь персонал, который может внести в него какой-либо вклад.

При формировании стратегии небольших организаций, там, где легко учесть мнение каждого члена коллектива, второй метод может оказаться наиболее эффективным, но не всегда. Это зависит от компетентности и активности персонала. Исследования показали, что для стран СНГ, например, вовлечение сотрудников в при-

нятие решений часто оказывается неэффективным и не находит у них поддержки (однако это не аксиома)<sup>39</sup>.

Централизация – это концентрация власти на верхнем уровне организации, когда как децентрализация – это передача или делегирование ответственности за ряд ключевых решений и, как результат, передача сопряженных с этой ответственностью прав на нижние уровни управления организацией. Оба эти понятия не исключают друг друга. Многие малые и крупные организации используют оба подхода, тогда как в крупных корпорациях с высококвалифицированными специалистами наблюдается тенденция к децентрализации.

Оба метода управления в определенных условиях могут иметь как сильные, так и слабые стороны (табл. 5, 6).

Т а б л и ц а 5

### Преимущества методов централизации и децентрализации

Централизация	Децентрализация
Улучшаются контроль и координация, уменьшается количество ошибочных решений	У лидеров появляется больше времени, чтобы сконцентрироваться на принятии самых важных решений, в то время как ответственность за принятие других решений может быть делегирована нижестоящим сотрудникам
Сильное централизованное управление позволяет принимать решения с учетом потребности организации в целом, а не за счет ущемления отдельных отделов	Стимулирует инициативу и позволяет личности отождествить себя с организацией
Позволяет более экономно и легко использовать опыт и знания управленческого персонала	При децентрализованном подходе самое крупное подразделение организации кажется его руководителю

<sup>39</sup> См.: KlubOK – управление качеством : сайт о бизнесе и экономике. URL: <http://www.klubok.net/pageid532.html> (дата обращения: 02.12.2018).



Централизация	Децентрализация
	совсем небольшим, и он может полностью понимать его функционирование, полностью контролировать его и ощущать себя частью этого подразделения. Такой руководитель может испытывать такой же энтузиазм в своем подразделении, как независимый предприниматель во всем своем бизнесе <sup>40</sup>
При определенных обстоятельствах организации необходимо сильное руководство, ведущее коллектив по определенному пути	Позволяет подготовить молодого руководителя к более высоким должностям за более короткий срок

Т а б л и ц а   6

**Недостатки методов централизации и децентрализации**

Централизация	Децентрализация
Возможна перегрузка руководства	Может привести к проблемам координации на верхнем этаже управленческой структуры, так как процесс принятия решений носит обособленный характер и сконцентрирован на нижних этажах управленческой структуры
Решения принимаются теми, кто плохо знаком с реальной ситуацией в организации	Очень часто игнорируются интересы других подразделений и организации в целом

<sup>40</sup> См.: Деминг У. Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. С. 110.

Централизация	Децентрализация
Высокий уровень бюрократизации, накопление срочных дел	В связи с отсутствием общих правил и процедур выработки и принятия решений чревата непоследовательностью руководителей в данных вопросах

Т. Бернс и Дж. Сталкер в своей работе «Управление инновациями»<sup>41</sup> определили два «идеальных» типа организации с точки зрения соответствия внешним условиям: организация механистическая и организация органическая.

*Механистическая организация* представляет собой жесткую организационную систему, похожую на механизм, тогда как под *организацией органической* понимают более пластичную организационную систему, ассоциирующуюся, скорее, с живым организмом, чем с техническим устройством.

Первый тип более присущ западной цивилизации, тогда как второй – восточной (это связано с этнокультурными особенностями окружающей социальной среды), но следует учитывать, что органическая и механистическая структуры представляют собой лишь две крайние точки в континууме различных организационных форм.

Эффективная организация, работающая на принципах всеобщего управления качеством (англ. Total Quality Management – TQM), диаметрально противоположна традиционной централизованной модели. Основной целью TQM-организации является предоставление качественной услуги.

Философия всеобщего менеджмента качества базируется на восьми основных принципах.

1. Ориентация на потребителя. Это основополагающий принцип TQM. Только потребитель устанавливает уровень качества.

<sup>41</sup> См.: Burns T., Stalker G. M. The Management of innovation. London, 1961. 196 p.

Не имеет значения, какие действия организация предпринимает для улучшения качества: обучает персонал, встраивает управление качеством в процессы, совершенствует программные и аппаратные средства или приобретает новые средства контроля и измерений – только потребитель определяет, приведут ли затраченные средства и усилия к успеху.

2. Вовлечение персонала. Принцип TQM, обеспечивающий постоянную совместную работу всех сотрудников организации для достижения общей цели. Данный принцип может быть реализован при условии отсутствия у подчиненного страха перед увольнением за проявленную инициативу.

3. Процессный подход. TQM рассматривает любую деятельность организации как процесс. Процесс – это набор действий, которые преобразуют объекты от поставщиков (входы) в некоторые результаты (выходы) и передают эти результаты потребителям. И поставщики, и потребители могут быть как внешними, так и внутренними по отношению к организации. Набор действий должен быть точно определен, и все действия должны быть взаимосвязаны. Ход процесса необходимо постоянно контролировать, чтобы обнаруживать отступления от установленного порядка.

4. Единство системы, воспитание культуры качества во всех подразделениях одновременно. Для TQM-организации, как правило, не характерны вертикальная иерархия подчиненности и горизонтальное взаимодействие. В каждом подразделении могут осуществляться свои процессы, но они являются частью общих процессов организации. Таким образом, процессы отдельных подразделений интегрируются в более крупные процессы организации в целом, что и позволяет ей достигать стратегических целей.

5. Стратегический и систематический подход. Один из наиболее значимых принципов TQM. Постоянное улучшение качества должно стать частью стратегического плана организации. Для достижения поставленных целей по улучшению качества необходимо проводить систематическую и непрерывную работу.

6. Непрерывное улучшение. Этот принцип является опорой TQM. Непрерывное улучшение позволяет организации применять

и аналитические, и творческие методы для поиска путей повышения своей конкурентоспособности и эффективности.

7. Принятие решений на основе фактов. Для того чтобы проводить улучшения, необходимо постоянно собирать и анализировать данные о работе организации. Только на основе фактических данных можно принимать правильные управленческие решения.

8. Коммуникации. В период изменений эффективные коммуникации играют огромную роль в поддержании морального духа и мотивации сотрудников всех уровней управления. Необходимо, чтобы коммуникации по вопросам происходящих изменений стали ежедневными действиями, такими же, как обычные процессы<sup>42</sup>.

Успешные организации обладают простыми, небюрократическими структурами и основываются на активной и высокомотивированной команде сотрудников. В табл. 7 приведены основные различия между традиционной организацией и TQM-организацией.

Т а б л и ц а 7

**Сравнительная характеристика традиционной организации  
и TQM-организации**

TQM-организация	Традиционная организация
Ориентирована на потребителя	Ориентирована на внешние потребности
Инвестирует в сотрудников	Не имеет системного подхода к развитию персонала
Имеет стратегию качества	Не имеет стратегии качества
Воспринимает жалобы как толчок к саморазвитию	Воспринимает жалобы как лишнее неудобство
Четко определяет характеристики качества для всех областей деятельности организации	Не имеет четкого представления о стандартах качества.

<sup>42</sup> См.: Менеджмент качества : [сайт]. URL: [https://www.kpms.ru/General\\_info/TQM.htm](https://www.kpms.ru/General_info/TQM.htm) (дата обращения: 12.03.2018).

ТQM-организация	Традиционная организация
Ведет политику качества	Не ведет политику качества
Имеет четко сформулированную миссию	Не имеет конкретной миссии
Воспринимает качество как способ удовлетворения запросов потребителя	Воспринимает качество как способ минимизации затрат
Имеет систему оценивания	Не имеет системы оценивания
Ставит долгосрочные цели	Ставит краткосрочные цели

Эффективная, руководствующаяся философией TQM организация должна обладать следующими характеристиками:

- оптимизированная структура (каждый отдел руководствуется четко определенными стандартами качества);
- вертикальное расположение (сотрудники не должны детально разбираться в задачах организации, но обязаны иметь представление о ее стратегии, направлении и миссии);
- горизонтальное расположение (должен наличествовать механизм, регулирующий процесс возникновения проблем при конкуренции между отдельными подразделениями, приводящий к осознанию ими общих целей и требований);
- последовательность в принятии решений (сначала – анализ запросов потребителя, и только потом – действия).

Лидерство является ключевым принципом в каждой организации. Лидер должен иметь четкое представление о целях и деятельности компании и доводить эти сведения до своих подчиненных, а для того чтобы наиболее эффективно это сделать, он должен использовать метод обхода, или метод личных встреч (management by walking around – MBWA).

Данный метод управления, делающий акцент на важность личных контактов с персоналом, заключается в том, что менеджер

не сидит в своем кабинете, а регулярно обходит организацию, беседует с сотрудниками, встречается с партнерами и т. д.

При традиционной структуре иерархической власти на вершине пирамиды находится руководство, а учителя и обучающиеся – в нижней части, а при внедрении TQM в образовании ситуация меняется. Учитель и обучающиеся становятся главными участниками образовательного процесса (рис. 11).

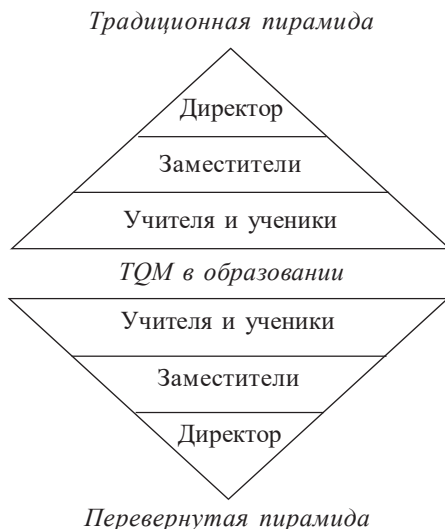


Рис. 11. Иерархическая структура TQM

Таким образом, TQM – это целостный подход к управлению, включающий в себя широкий диапазон методов управления, способных в целом трансформировать культуру организации; философия управления, подчеркивающая приверженность качеству, сосредоточенность на потребителе, непрерывное усовершенствование, использование таланта и способностей каждого для более полной реализации потенциала организации<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> См.: Система менеджмента качества в образовании. TQM в образовании // Информационно-справочный портал поддержки систем управления качеством. URL: <http://www.quality.edu.ru/quality/sk/management/tqm/636/> (дата обращения: 24.06.2018).

Основные требования к современному лидеру в сфере предоставления образовательных услуг приведены в табл. 8.

Т а б л и ц а 8

**Основные требования к современному лидеру  
в сфере предоставления образовательных услуг<sup>44</sup>**

Требование	Пояснение
Видение и символы	Директор или заместитель директора должны уметь передавать видение своей организации подчиненным, обучающимся и обществу
Следование методу личных встреч	Данный метод является обязательным для любого лидера
Соблюдение принципа «Все для детей»	Вся деятельность образовательной организации должна быть направлена на удовлетворение запросов потребителя первого уровня (обучающихся)
Автономия, эксперимент и поддержка при неудачах	Лидер в сфере образования должен вдохновлять своих подчиненных заниматься инновационной деятельностью, но также он должен быть готов к неудачам, которые сопровождают инновации
Командный дух, сотрудничество и творческая атмосфера	Лидер должен сделать все, чтобы обучающиеся, родители, учителя и иные работники образовательного учреждения чувствовали себя частью единого целого
Чувство ответственности, активность, страсть и энтузиазм	Данные качества являются основополагающими для любого успешного лидера

<sup>44</sup> Приведено по: *Balbo C. Total Quality Management in Secondary Education: Kunskapsskolan's approach to school management*. Р. 40. Перевод Т. Ю. Ольшневской.

Миссия, видение и ценности организации должны разделяться всеми участниками образовательных отношений. Существует вероятность, что, например, заместителям директора будет трудно перестроить свое восприятие и стиль поведения «я за все в ответе» на стиль «раздели полномочия с учителями». Основная идея философии TQM в сфере образования заключается в том, чтобы делегировать полномочия учителям и предоставлять им больше возможностей для инициативы, то есть управленцы должны потесниться и дать место лидерам.

Культура качества предлагает обучение сотрудников с целью формирования иного миропонимания и иных ценностных ориентаций в организации. Основной целью культуры качества является изменение поведения работников на основе общекорпоративных ценностей.

В организации культура качества может быть сформирована при условии соблюдения следующих принципов:

- четкое видение всеобщего качества в организации;
- адекватность управленческих воздействий текущему состоянию дел;
- стратегическое планирование кратко- и долгосрочных направлений деятельности организации и объединение усилий по борьбе за качество со стратегическим планированием;
- достойная и справедливая мотивация положительных результатов деятельности сотрудников (положение о стимулирующей части, моральное поощрение трудовых достижений);
- наделение сотрудников полномочиями для принятия решений и поощрение командной работы;
- разработка систем, обеспечивающих постоянное осуществление контроля качества;
- разработка внутренних стандартов качества организации (локальный акт, кодекс директора, заместителя, учителя, ученика, родителя);
- разъяснение общественной значимости миссии организации и вовлечение сотрудников в процесс ее выполнения;
- мониторинг достижений организации;



– культура менеджмента как субъекта управления, обусловленная компетентностью руководителя и соответствием его личной культуры миссии организации;

– фиксация ценностей организации на материальных носителях (летопись организации, музей, логотип, гимн, герб, стенды достижений и т. д.);

– обучение сотрудников;

– убежденность в том, что запросы потребителя являются основополагающими при определении политики и деятельности организации;

– своевременная разработка и осуществление адекватных корректирующих и предупреждающих действий;

– доведение результатов деятельности организации до сведения сотрудников (гласность);

– обеспечение постоянного улучшения всех показателей деятельности организации;

– культура производственной среды.

Очень важно следующее: лидер образовательного учреждения должен делегировать свои полномочия не только учителям, но и всем участникам образовательно-воспитательного процесса, чтобы каждый из них чувствовал свою ответственность за качество образования.

Выполняемые человеком (и лидером в том числе) дела можно условно разделить на три категории:

- 1) «Могу сделать только я»;
- 2) «Могу сделать лучше других»;
- 3) «Может сделать любой».

На практике многие дела первой категории и можно, и нужно делегировать. Делегирование дел третьей категории, которые может сделать любой, не требует специальной подготовки и подробного обсуждения. Дела же категории «Могу сделать лучше других» требуют детального планирования, пояснений при передаче баз данных, схем, положений и обязательного обучения. Такие дела передаваемы, но это требует больших временных затрат.

Существуют также дела, которые делегировать нельзя: установление целей, принятие решений при выработке политики организации; контроль результатов; руководство сотрудниками и их мотивацией; срочные дела, не дающие времени на подготовку и обучение другого человека. В делегировании очень важны постановка четких задач и четких сроков выполнения. Сотрудник должен понимать, что именно ему нужно сделать и к какому сроку. Также требуется предоставить сотруднику необходимые для выполнения задач полномочия и выделить ему людей, материалы, оборудование, пространство (кабинет и т. д.). Схематически процесс делегирования изображен на рис. 12.

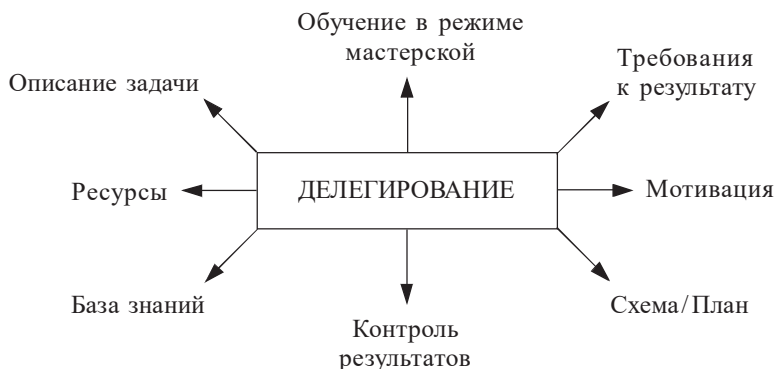


Рис. 12. Делегирование полномочий подчиненным в образовательной организации

Алгоритм делегирования представлен в табл. 9.

Основные принципы делегирования таковы:

1) делегирование – это инструмент мотивации и профессионального роста сотрудников (руководитель и подчиненный должны иметь четкое представление о том, как делегирование полномочий может развить последнего);

2) делегирование – это мастерская для сотрудника (руководитель не просто ставит перед подчиненным задачу, но и стремится передать ему свои знания, наладить обратную связь);

## Алгоритм делегирования полномочий подчиненным

Этап	Название	Содержание
Первый	Подготовка	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Опирайся на сильных (верность суждений, восприятие нового, мотивация, энтузиазм).</li> <li>2. Используй влияние авторитетных педагогов-новаторов (они – проводники идей руководителя).</li> <li>3. Наделяй ответственностью, но не сваливай ее на других.</li> <li>4. Поощряй педагогов (материальное вознаграждение, общественное признание достижений, личное признание руководителя).</li> <li>5. Обеспечь достойное положение учителя в школе (демонстрация и поддержка руководителем каждого педагога)</li> </ol>
Второй	Постановка задач	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ставь реальные задачи (учитывая способность подчиненного с ними справиться).</li> <li>2. Четко распределяй приоритеты (глобальные задачи).</li> <li>3. Правильно распределяй ресурсы</li> </ol>
Третий	Ситуационная стратегия	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Решай проблемы с теми, кто их порождает.</li> <li>2. Знай, когда остановиться.</li> <li>3. Знай, когда действовать.</li> <li>4. Решай проблемы творчески</li> </ol>

3) тщательная проверка людей на входе (выбор подходящего сотрудника важнее, чем последующая работа с ним);

4) заключение коммуникационного договора (следует уже на старте договориться о сроках исполнения, количестве и качестве работы);

5) осуществление контроля (необходимо отслеживать достигнутые сотрудником результаты и при необходимости вносить корректировки).

Успех любой организации, реализующей принципы управления качеством, базируется на *командной работе*, а эффективность

любой деятельности оценивается по следующей формуле: продуктивность – качество – затраты ресурсов – надежность. Считается, что работа в команде более эффективна, чем работа индивидуальная. Неудачи командной работы зачастую связаны не с командой как таковой, а с неумелой организацией. Команда – это небольшое число людей, связанных общей идеей, стремящихся к общим целям и разделяющих ответственность за их достижение. В команде интересы каждого ее члена вторичны. Входящие в команду работники должны иметь высокий профессиональный уровень, уметь принимать решения и эффективно взаимодействовать с окружающими.

В сфере образования использование командной работы не носит такого массового характера, как, например, в бизнесе. Командная работа – это специальное умение, которому необходимо учить. Команда состоит из индивидуумов с разными характерами, идеями, сильными и слабыми сторонами, с разными уровнями мотивации и разными требованиями к работе. Одни люди сразу находят общий язык и трудятся продуктивно, а другие не могут воспринимать иную точку зрения, отличную от их собственной. К огромному сожалению, менеджерам не под силу взять – и тут же собрать хорошую команду. Для того чтобы стать командой, группа совместно работающих людей должна пройти в своем развитии ряд важных этапов. Общепринято считать, что существуют пять таких этапов (табл. 10).

Успешно функционирующая организация состоит большого количества как постоянно действующих команд, так и команд временных. Для успешной организации командной работы необходимо:

- четко распределить роли в команде;
- сформулировать конкретные цели и задачи;
- определить ресурсы (люди, время, место и затраты);
- знать пределы подчинения и лимиты полномочий;
- составить план (разработать миссию, схему, график и т. д.);
- определить правила работы;
- использовать эффективные инструменты для решения возникающих проблем («мозговой штурм», переговоры, СТЭП-анализ, дерево целей, SWOT-анализ);

**Этапы формирования команды**

№ п/п	Название этапа	Описание
1	Группирование	Команда находится в процессе формирования. Полного доверия между членами команды еще нет, поскольку они плохо знают друг друга. На данном этапе осуществляются планирование, сбор информации и сплочение
2	Смятение	Команда начинает предлагать идеи. При неправильном управлении на данном этапе может произойти распад группы вследствие споров, возникающих из-за противоположных точек зрения
3	Нормирование деятельности	Команда приходит к обоюдному принятию правил поведения, ценностей группы и видения решения вопросов. Члены команды начинают друг другу доверять, так как они видят ценность каждого для достижения общей цели. На этом этапе лидер уже может отойти в сторону и предоставить команде возможность самостоятельных действий
4	Выполнение работы	Теперь уже можно говорить об истинной команде, имеющей единые для всех членов коллектива цели и ведущей совместную деятельность по достижению этих целей, о хорошей и адекватной организационной структуре и о хорошем психологическом климате. Организация эффективной командной работы на этом этапе может считаться успешно завершенной
5	Расформирование	Проект подходит к стадии завершения, и лидер должен подвести итоги и отпраздновать с командой успех

– развивать сильные стороны команды (обсуждение, поиск информации, стандартизация, похвала и коррекция, рассмотрение жалоб и предложений).

#### **2.2.4. Государственно-правовое регулирование образовательных отношений**

В статье 3 Федерального закона «Об образовании в РФ» одним из основных принципов провозглашается принцип демократического управления образованием, гарантии прав педагогических работников, обучающихся и их родителей (законных представителей) на участие в управлении образованием.

Таким образом, управление образованием не может базироваться только на работе органов государственной власти в сфере образования или органов местного самоуправления. В развитие указанного выше основополагающего принципа в статье 89 Федерального закона «Об образовании в РФ» подчеркивается, что управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер (представляется интересным тот факт, что в российском законодательстве государственно-общественный характер управления определен лишь для системы образования).

Государственно-общественное, демократическое управление качеством образования применяется в случае установления прав всех участников образовательных отношений и с целью осуществления независимого общественного контроля качества образования (независимая оценка качества образования, общественная аккредитация образовательных организаций, профессионально-общественная аккредитация образовательных программ).

*Независимая оценка качества образования.* В статье 95 Федерального закона «Об образовании в РФ» определено, что независимая оценка качества образования направлена на получение основных сведений об образовательной деятельности, о качестве

подготовки обучающихся и реализации образовательных программ. Законодательное закрепление такой процедуры, как независимая оценка качества образования, свидетельствует о государственном признании демократического, государственно-общественного управления качеством образования в России. Специалисты в области оценки качества образования говорят о том, что развитие независимой оценки невозможно без инициативности самих образовательных организаций, их заинтересованности в развитии и совершенствовании. Именно образовательные организации должны быть открыты для внешней независимой оценки, чтобы скорректировать свою работу по улучшению качества образования обучающихся. Сегодня активность в этом вопросе проявляют в основном лишь высшие учебные заведения. Независимая оценка качества образования может быть инициирована и по результатам обращений граждан или организаций.

Независимая оценка качества образования включает:

- 1) независимую оценку качества подготовки обучающихся;
- 2) независимую оценку качества условий осуществления образовательной деятельности соответствующими организациями.

Независимая оценка качества образования может быть проведена юридическими лицами. Организации, осуществляющие независимую оценку качества образования, размещают в сети Интернет информацию о порядке проведения и результатах независимой оценки качества образования и направляют ее при необходимости соответственно в федеральные органы государственной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления. В дальнейшем поступившая в органы государственной власти, в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, в органы местного самоуправления информация о результатах независимой оценки качества образования подлежит обязательному рассмотрению указанными органами в месячный срок и учитывается ими при выработке мер по совершенствованию образовательной деятельности

и оценке деятельности руководителей организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Государство не устанавливает единых требований к процедуре независимой оценки качества образования, проводимой организациями, осуществляющими независимую оценку качества образования. Данные организации вольны выбирать самостоятельно формы, методы и условия оценки, а также объекты оценки (уровень образования, организации, реализующие образовательные программы). Необходимо также отметить, что независимая оценка качества образования может представлять собой услугу и быть платной. Порядок оплаты определяется непосредственно организацией, осуществляющей независимую оценку качества образования.

Представляется чрезвычайно важным тот факт, что объективная оценка качества образования невозможна без доступа к информации об образовательной организации. В связи с этим 27 июля 2006 года принимается Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; этот закон определяет понятие общедоступной информации, которая должна формироваться и постоянно обновляться в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте образовательной организации в сети Интернет, всеми образовательными организациями.

Общедоступной в силу закона является следующая информация:

- о дате создания образовательной организации, об учредителе, учредителях образовательной организации, о месте нахождения образовательной организации и ее филиалов (при наличии), режиме, графике работы, контактных телефонах и об адресах электронной почты;
- о структуре и об органах управления образовательной организацией;
- о реализуемых образовательных программах с указанием учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, предусмотренных соответствующей образовательной программой;
- о численности обучающихся по реализуемым образовательным программам за счет бюджетных ассигнований федерального



бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и по договорам об образовании за счет средств физических и (или) юридических лиц;

- о языках образования;
- о федеральных государственных образовательных стандартах, об образовательных стандартах (при их наличии);

- о руководителе образовательной организации, его заместителях, руководителях филиалов образовательной организации (при их наличии);

- о персональном составе педагогических работников с указанием уровня образования, квалификации и опыта работы;

- о материально-техническом обеспечении образовательной деятельности (в том числе о наличии оборудованных учебных кабинетов, объектов для проведения практических занятий, библиотек, объектов спорта, средств обучения и воспитания, об условиях питания и охраны здоровья обучающихся, о доступе к информационным системам и информационно-телекоммуникационным сетям, об электронных образовательных ресурсах, к которым обеспечивается доступ обучающихся);

- о направлениях и результатах научной (научно-исследовательской) деятельности и научно-исследовательской базе для ее осуществления (для образовательных организаций высшего образования, организаций дополнительного профессионального образования);

- о результатах приема по каждой профессии, специальности среднего профессионального образования (при наличии вступительных испытаний), каждому направлению подготовки или специальности высшего образования с различными условиями приема (на места, финансируемые за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, по договорам об образовании за счет средств физических и/или юридических лиц) с указанием средней суммы набранных баллов по всем вступительным испытаниям, а также о результатах перевода, восстановления и отчисления;

- о количестве вакантных мест для приема (перевода) по каждой образовательной программе, по профессии, специальности,

направлению подготовки (на места, финансируемые за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, по договорам об образовании за счет средств физических и/или юридических лиц);

- о наличии и об условиях предоставления обучающимся стипендий, мер социальной поддержки;

- о наличии общежития, интерната, количестве жилых помещений в общежитии, интернате для иногородних обучающихся, формировании платы за проживание в общежитии;

- об объеме образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, по договорам об образовании за счет средств физических и (или) юридических лиц;

- о поступлении финансовых и материальных средств и об их расходовании по итогам финансового года;

- о трудоустройстве выпускников.

Дополнительно образовательные организации обязаны размещать следующие документы:

- копии устава образовательной организации;

- копии лицензии на осуществление образовательной деятельности (с приложениями);

- копии свидетельства о государственной аккредитации (с приложениями);

- копии плана финансово-хозяйственной деятельности образовательной организации, утвержденного в установленном законодательством Российской Федерации порядке, или бюджетной сметы образовательной организации;

- копии локальных нормативных актов по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие правила приема обучающихся, режим занятий обучающихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся, порядок оформления возникновения, приостановления

и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и/или родителями несовершеннолетних обучающихся;

- копии правил внутреннего распорядка обучающихся, правил внутреннего трудового распорядка, коллективного договора;
- копии отчета о результатах самообследования;
- копии документа о порядке оказания платных образовательных услуг, в том числе образца договора об оказании платных образовательных услуг, документа об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе;
- копии предписаний органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования, отчетов об исполнении таких предписаний.

В Федеральном законе «Об образовании в РФ» подчеркивается, что результаты независимой оценки качества образования не влекут за собой приостановления или аннулирования лицензии на осуществление образовательной деятельности, приостановления государственной аккредитации или лишения государственной аккредитации в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность (часть 6 статьи 95). Данное решение было принято исходя из того факта, что при прохождении образовательными организациями процедуры государственной аккредитации и лицензирования государство как гарант конституционных прав в области образования проводит экспертную оценку соответствия образовательных организаций федеральным государственным образовательным стандартам. Независимая же оценка качества образования, инициированная часто потребителями образовательных услуг, может носить субъективный характер.

*Общественная аккредитация организаций, осуществляющих образовательную деятельность.* В Федеральном законе «Об образовании в РФ» впервые закрепляется определение понятия «общественная аккредитация». В соответствии с частью 2 статьи 96 указанного Закона это признание уровня деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность, соответствующим критериям и требованиям российских, иностранных и междуна-

родных организаций. Таким образом, результатом общественной аккредитации является подтверждение соответствия организации, осуществляющей образовательную деятельность, определенным критериям.

Общественная аккредитация не может подменять собой государственную аккредитацию образовательной деятельности, то есть аккредитуемые организации не могут проверять организацию, осуществляющую образовательную деятельность, на соответствие ее деятельности федеральным государственным образовательным стандартам<sup>45</sup>.

*Профессионально-общественная аккредитация профессиональных образовательных программ.* Статья 96 Федерального закона «Об образовании в РФ» определяет основные задачи профессионально-общественной аккредитации профессиональных образовательных программ. К ним относятся:

- оценка качества и уровня подготовки выпускников профессиональных образовательных организаций с точки зрения профессиональных стандартов, требований рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля;
- создание работодателями или объединением работодателей рейтинга профессиональных образовательных программ.

### **2.2.5. Законодательство, определяющее государственную политику в сфере образования**

На заседании ООН 10 декабря 1948 года была принята Всеобщая декларация прав человека, статья 26 которой является правоосновой образования в современном мире. Права ребенка на бесплатное и обязательное образование необходимого уровня и содержания впервые были регламентированы Конвенцией о правах

---

<sup>45</sup> См.: Мельник Т. Е. Общественный контроль в системе образования, участие общественности и работодателей в научно-методическом обеспечении системы образования // Министерство образования и науки Российской Федерации : официальный сайт. URL: [http://obrzakon.ru/documents/opendoc/id/1230/cat\\_id/76](http://obrzakon.ru/documents/opendoc/id/1230/cat_id/76) (дата обращения: 25.08.2019).

ребенка, принятой в 1989 году ООН. Данные документы легли в основу всех нормативных правовых документов, регламентирующих, в частности, сферу образования в России.

В связи с тем, что сфера образования представляет собой взаимодействие различных субъектов, возникает острая необходимость законодательного регулирования механизмов, процедур и способов данного взаимодействия. Каждый субъект образовательных отношений наделен своим собственным правовым статусом, определяющим его права, обязанности и ответственность.

Целями правового регулирования в сфере образования являются обеспечение государственных гарантий, защита прав, свобод и интересов всех участников отношений в образовании, создание условий для развития системы образования.

Выделяют четыре уровня образовательной законодательной базы:

- федеральный;
- региональный;
- муниципальный;
- локальный (уровень образовательной организации).

В свою очередь, нормативные документы подразделяются на документы, регламентирующие функционирование образовательной организации, и документы, регламентирующие процессы развития образовательной организации.

Основные правила взаимодействия субъектов образования прописаны в следующих **федеральных документах**, регламентирующих *функционирование* образовательной организации:

- в Конституции Российской Федерации;
- Федеральном законе «Об образовании в РФ»;
- Гражданском кодексе Российской Федерации;
- других законодательных и нормативных актах (постановлениях Правительства РФ, приказах Министерства образования РФ и подведомственных служб), регулирующих вопросы здоровьесбережения, обеспечения комплексной безопасности, охраны труда и техники безопасности, антитеррористической защищенности, экологической и информационной безопасности и др.

**Конституция Российской Федерации** от 12 декабря 1993 года устанавливает общие принципы государственной политики в сфере образования. В частности, статья 43 провозглашает:

«1. Каждый имеет право на образование.

2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования»<sup>46</sup>.

Исходя из вышеизложенных положений можно сделать следующие выводы.

Во-первых, не все образование в России должно предоставляться и предоставляется бесплатно. Государство гарантирует общедоступность и бесплатность лишь дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования.

Во-вторых, не все граждане Российской Федерации имеют равные возможности при получении высшего образования. Для того чтобы реализовать на практике заложенный Конституцией РФ принцип конкурсной доступности высшего образования, количество бюджетных мест в высших образовательных организациях должно быть меньше численности лиц, изъявивших желание занять эти места.

В-третьих, в сфере высшего образования бесплатными могут считаться только те места, которые обеспечены государством из государственного бюджета и на которые абитуриенты поступают

---

<sup>46</sup> Конституция РФ // Президент Российской Федерации : официальный сайт. URL: <http://constitution.kremlin.ru/> (дата обращения: 28.08.2018).

на конкурсной основе. Иногда возникают частные случаи, связанные с поступлением вне конкурса (целевые места, поступление без экзаменов и т. д.).

В-четвертых, конституционные нормы не затрагивают такое образование, как начальное профессиональное, и получение профессии вместе с общим образованием зачастую отдается на откуп самой образовательной организации, работодателям или самим обучающимся. Государство не регулирует данный уровень образовательных услуг на постоянной основе.

Все положения Конституции Российской Федерации, затрагивающие сферу образования, конкретизируются в таком основополагающем для образования документе, как **Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»**, принятый 1 сентября 2013 года и заменивший закон от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» и Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». По единодушному мнению многочисленных международных экспертов, Закон об образовании в РФ в новой редакции наиболее эффективно регламентирует все основные направления системы образования и наиболее гармонично отражает положения Конституции РФ.

Федеральный закон № 273-ФЗ очень важен по следующим причинам:

- в нем реализован единый подход к определению таких понятий, как «образовательная организация», «качество образования», «образовательная деятельность» и ряд других;
- установлены пределы компетенции по уровням управления образованием и определен круг функций и задач, реализуемых в сфере образования органами власти и управления на каждом уровне;
- определены экономические отношения в сфере образования (введено понятие непредпринимательской деятельности в сфере образования, раскрыто понятие экономической автономии образовательной организации, прописаны отношения собственности в системе образования, обозначена необходимость налоговых льгот для образовательных организаций);

– указаны основные различия между государственными и негосударственными образовательными организациями;

– государственным и муниципальным образовательным организациям предоставлено право осуществлять деятельность, приносящую дополнительный доход (оказывать платные образовательные услуги).

*Гражданский кодекс Российской Федерации* является основным документом, регламентирующим условия участия образовательных организаций в гражданских (равноправных) отношениях.

По состоянию на 2018 год действовало порядка 50 постановлений и распоряжений Правительства РФ и 500 приказов Министерства образования РФ. Например, в 2017 году было принято 7 федеральных законов, 27 постановлений Правительства РФ и 78 приказов Министерства образования РФ.

В Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации находятся на рассмотрении 9 проектов федеральных законов, разработанных Минобрнауки России и 30 внесенных Правительством Российской Федерации, которые в том числе предусматривают:

– снижение административных барьеров, связанных с созданием и организацией деятельности базовых подразделений (филиалов), расположенных вне места нахождения организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

– повышение эффективности механизма целевого обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования и установление особенностей приема на целевое обучение по образовательным программам высшего образования;

– совершенствование механизма обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> См.: О реализации государственной политики в сфере образования за 2018 год : ежегодный доклад Правительства РФ Федеральному собранию Российской Федерации // Правительство России : официальный сайт. URL: <http://m.government.ru/all/36939/> (дата обращения: 28.08.2018).



К федеральным нормативным правовым документам, регламентирующим *процессы развития* образовательной организации, относятся:

- федеральные государственные образовательные стандарты и примерные основные образовательные программы;
- государственные программы развития образования.

**Федеральные государственные образовательные стандарты** (ФГОС) устанавливаются Конституцией РФ и Федеральным законом «Об образовании в РФ». ФГОС содержат требования к результатам освоения программы, требования к структуре образовательной программы соответствующего уровня, требования к условиям реализации образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям.

Существуют следующие ФГОС:

- дошкольного образования;
- начального общего образования (1–4-е классы);
- основного общего образования (5–9-е классы);
- среднего общего образования (10–11-е классы);
- среднего профессионального образования;
- высшего образования по направлениям подготовки бакалавриата;
- высшего образования по направлениям подготовки специалитета;
- высшего образования по направлениям подготовки магистров;
- высшего образования по направлениям подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре;
- высшего образования по направлениям подготовки кадров высшей квалификации по программам ординатуры;
- высшего образования по направлениям подготовки кадров высшей квалификации по программам ассистентуры-стажировки;
- образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья.

Стандарт является основой:

- для разработки примерных основных образовательных программ среднего общего образования;

- разработки программ учебных предметов, курсов, учебной литературы, контрольно-измерительных материалов;
- организации образовательной деятельности в учреждениях, осуществляющих образовательную деятельность, реализующих основную образовательную программу, независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности;
- разработки нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, реализующих основную образовательную программу, формирования государственного (муниципального) задания для образовательного учреждения;
- осуществления контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования;
- проведения государственной итоговой и промежуточной аттестации обучающихся;
- построения системы внутреннего мониторинга качества образования в организации, осуществляющей образовательную деятельность;
- организации деятельности работы методических служб;
- аттестации педагогических работников;
- организации подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников образования<sup>48</sup>.

***Государственные программы развития образования.*** С 2017 года основным организационно-финансовым инструментом реализации государственной политики в сфере образования является Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2018–2025 годы»<sup>49</sup> (далее – ГПРО), так как с 1 января 2018 года Федеральная целевая программа развития образования

---

<sup>48</sup> См.: Федеральные государственные образовательные стандарты // Портал федеральных государственных образовательных стандартов : официальный сайт. URL: <http://fgosvo.ru/uploadfiles/fgos/3/20111115115201.pdf> (дата обращения: 28.08.2018).

<sup>49</sup> См.: Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» : Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 года № 1642 // Гарант.ру : информационно-правовой портал. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71748426/> (дата обращения: 28.08.2018).

на 2016–2020 годы утратила свою силу<sup>50</sup>. Еще одной государственной программой, реализуемой на территории РФ, является государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 1493 и входящая в состав ГПРО.

В *проектный раздел* обновленной ГПРО включены:

– пять приоритетных проектов – «Создание современной образовательной среды для школьников», «Вузы как центры пространства создания инноваций», «Подготовка высококвалифицированных рабочих кадров с учетом современных стандартов и передовых технологий», «Доступное дополнительное образование для детей», «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации» и межпрограммный приоритетный проект «Развитие экспортного потенциала российской системы образования»;

– три ведомственных проекта – «Создание и ведение информационного портала, обеспечивающего расширение взаимодействия абитуриентов и образовательных организаций высшего образования, находящихся на территории Российской Федерации», «Создание в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности, условий для занятий физической культурой и спортом» и «Олимпиадное движение школьников».

В *процессный раздел* ГПРО включены ведомственные целевые программы «Развитие интегрированной системы обеспечения высококвалифицированными кадрами организаций оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации в 2016–2020 годах» и «Российская электронная школа» на 2016–2018 годы.

Примерами **региональных нормативных правовых документов**, регулирующих систему образования, являются региональ-

---

<sup>50</sup> См.: О внесении изменений в Федеральную целевую программу развития образования на 2016–2020 годы и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2017 года № 1406 // КонсультантПлюс : [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_283361/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_283361/) (дата обращения: 28.08.2018).

ные законы об образовании, разъясняющие Федеральный закон «Об образовании в РФ», приказы, распоряжения и постановления регионального органа управления образованием.

На **муниципальном уровне** существуют следующие нормативные документы: приказы, акты, положения, распоряжения, регламентирующие как функционирование, так и развитие муниципальных образовательных организаций.

В зону компетенции **образовательной организации** входит разработка таких нормативных документов, как:

- устав образовательной организации;
- учебный план;
- основные образовательные программы;
- система локальных нормативных актов.

Согласно статье 25 Федерального закона «Об образовании в РФ» **устав образовательной организации** представляет собой самый главный нормативный документ, разработанный образовательной организацией с учетом требований федерального, регионального и муниципального законодательства. Основными компонентами устава являются: информация о типе организации, ее учредителе или учредителях, видах реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и/или направленности, а также информация о структуре и компетенции органов управления образовательной организацией, порядке их формирования и сроках полномочий.

На основании ФГОСов разрабатываются **учебный план** – локальный нормативный документ, определяющий перечень учебных предметов, курсов, модулей, преподаваемых в определенной образовательной организации, их распределение по годам обучения, годовое и недельное количество учебных часов каждого предмета и структуру учебного года, формы промежуточной аттестации. Учебный план состоит из двух частей, обязательных для обучающихся: основной части и части, формируемой участниками образовательных отношений.

**Основные образовательные программы** представляют собой нормативный документ, определяющий цели, задачи, планируе-

мые результаты, содержание и реализацию образовательной деятельности соответствующего уровня с соблюдением всех требований государственных санитарно-эпидемиологических нормативов и правил.

Основная образовательная программа включает три раздела:

- целевой (пояснительная записка; планируемые результаты освоения обучающимися основной образовательной программы; система оценки результатов освоения основной образовательной программы);

- содержательный (образовательные программы отдельных учебных предметов, курсов и курсов внеурочной деятельности; программа воспитания и социализации обучающихся);

- организационный (учебный план, план внеурочной деятельности, календарный учебный график; система условий реализации программы в соответствии с требованиями Стандарта).

Организация, осуществляющая образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным образовательным программам, разрабатывает основную образовательную программу в соответствии со Стандартом и с учетом примерных основных образовательных программ.

**Локальные нормативные акты** регулируют семь основных сфер деятельности организации:

- ее создание;
- финансы;
- управление;
- организацию труда;
- социальную работу;
- закупки и договорные работы;
- образовательные отношения.

В соответствии со статьями 28 и 30 Федерального закона № 273-ФЗ образовательная организация принимает локальные нормативные акты в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном ее (организации) уставом.

После утверждения локальные акты получают статус обязательных для исполнения для всех заинтересованных сторон данной образовательной организации.

Наряду с положениями статьи 30 Федеральный закон № 273-ФЗ прямо указывает, какие вопросы подлежат урегулированию локальными нормативными актами. Данные акты определяют (устанавливают, регламентируют, закрепляют):

- язык, языки образования организации, осуществляющей образовательную деятельность, по реализуемым ею образовательным программам (часть 6 статьи 14);

- права и законные интересы обучающихся, законных представителей несовершеннолетних обучающихся, педагогов (часть 6 статьи 26);

- структурные подразделения образовательной организации (часть 2 статьи 27);

- документы, подтверждающие обучение в организации, если форма документа не установлена Законом (часть 4 статьи 33);

- порядок реализации права обучающихся на обучение по индивидуальному учебному плану, в том числе права на ускоренное обучение (пункт 3 части 1 статьи 34);

- порядок участия обучающегося в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования в формировании содержания своего профессионального образования (пункт 4 части 1 статьи 34);

- порядок пользования лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта образовательной организации (пункт 21 части 1 статьи 34);

- порядок зачета организацией, осуществляющей образовательную деятельность, результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность (пункт 7 части 1 статьи 34);

- дополнительные академические права и меры социальной поддержки, предоставляемые обучающимся (пункт 29 части 1, пункт 7 части 2 статьи 34);

– порядок посещения обучающимися по их выбору мероприятий, не предусмотренных учебным планом (часть 4 статьи 34);

– размеры и порядок материальной поддержки обучающихся в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования (часть 15 статьи 36);

– порядок предоставления нуждающемуся в жилой площади обучающемуся по основным образовательным программам среднего профессионального и высшего образования по очной форме обучения жилого помещения в общежитии, размер платы за пользование жилым помещением и коммунальные услуги (части 1, 3 статьи 39);

– порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и исполнения принятых решений (часть 6 статьи 45);

– порядок доступа педагогов к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам (пункт 7 части 3 статьи 47);

– порядок реализации права педагогов на бесплатное пользование образовательными, методическими и научными услугами образовательной организации-работодателя (пункт 8 части 3 статьи 47);

– нормы профессиональной этики педагогических работников организации, осуществляющей образовательную деятельность (часть 4 статьи 47);

– соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы педагогических работников в пределах рабочей недели или учебного года (часть 6 статьи 47);

– режим рабочего времени и времени отдыха педагогических работников (в соответствии с требованиями трудового законодательства) (часть 7 статьи 47);

– порядок аттестации педагогических работников в целях подтверждения их соответствия занимаемым ими должностям (в пределах, установленных законодательством Российской Федерации) (статья 49);

- права, обязанности и ответственность работников организаций (помимо педагогов) (статья 52);
- основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг (часть 5 статьи 54);
- условия приема на обучение по дополнительным образовательным программам, а также на места с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами (часть 5 статьи 55);
- правила приема граждан на обучение (в части, не урегулированной законодательством об образовании) (часть 9 статьи 56).

Вышеуказанный перечень локальных нормативных актов не является полным. Образовательные организации имеют возможность самостоятельно разрабатывать и принимать локальные нормативные акты в соответствии с Федеральным законом об образовании, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом (часть 1 статьи 28 Федерального закона № 273-ФЗ). Если какой-либо из вопросов образовательной и иной деятельности образовательной организации нуждается в нормативном регулировании, то есть требует установления правил, касающихся неопределенного круга лиц, то по такому вопросу следует принимать именно локальный нормативный акт.

## **Контрольные вопросы**

1. Что такое субъект образования?
2. Что такое объект образования?
3. В чем состоит разница между понятиями «участники образовательных отношений» и «участники отношений в сфере образования»?
4. Какие уровни иерархической лестницы образования существуют в России?
5. Какие вопросы относятся к ведению органов управления федерального и местного уровней?
6. Что обозначает термин «стейкхолдер»?
7. Что обозначает понятие «сфера образования»?
8. Что такое система образования Российской Федерации?
9. Что такое качество образования?



## Контрольные задания

1. Перечислите основные компоненты системы образования Российской Федерации согласно статье 10 Закона «Об образовании в РФ». Составьте схему.

2. Заполните приведенную ниже таблицу.

Формы получения образования	
В организациях, осуществляющих образовательную деятельность	Вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность

3. ФГОС, а также устанавливаемые в соответствии с законодательством образовательные стандарты и требования должны обеспечивать (укажите правильный ответ):

а) единство образовательного пространства Российской Федерации;

б) всеобщее право на образование;

в) право на бесплатное общее образование;

г) право на бесплатное общее и дошкольное образование.

4. В Российской Федерации реализуются образовательные программы, которые подразделяются (укажите правильный ответ):

а) на дополнительные;

б) общеобразовательные (основные и дополнительные);

в) дошкольные;

г) профильные;

д) нет правильного ответа.

5. Организация образовательного процесса в образовательной организации осуществляется в соответствии (укажите правильный ответ):

а) с образовательными программами;

б) расписаниями занятий;

в) образовательными программами и расписаниями занятий;

г) уставом образовательной организации.

6. Формы получения образования и формы обучения (укажите правильный ответ):

а) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, – очная, очно-заочная и заочная формы;

б) вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность, – в форме семейного образования и самообразования с правом последующего прохождения промежуточной и государственной (итоговой) аттестации в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

в) смешанные (сочетание различных форм получения образования и обучения);

г) все ответы верны.

7. Определите правильную трактовку инновационной деятельности в сфере образования:

а) деятельность, ориентированная на совершенствование научно-педагогического, учебно-методического, организационного, правового, финансово-экономического, кадрового, материально-технического обеспечения системы образования;

б) деятельность, осуществляемая в целях обеспечения модернизации и развития системы образования с учетом основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации, реализации приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации в сфере образования;

в) деятельность, обеспечивающая соблюдение прав и законных интересов участников образовательных отношений, предоставление образования, уровень и качество которого не могут быть ниже требований, установленных федеральным государственным образовательным стандартом, или федеральных государственных требований, образовательных стандартов, устанавливаемых университетами<sup>51</sup>.

8. Сформулируйте определение:

Система образования – это \_\_\_\_\_

---

---

<sup>51</sup> Приведено по: Образовательное право: рабочая тетрадь к учебному пособию для бакалавров / под общей редакцией Д. А. Аксеновой. Москва, 2016. 156 с.

---

9. Дайте определения приведенным ниже понятиям:

Федеральный государственный стандарт – это \_\_\_\_\_

---

Государственный образовательный стандарт – это \_\_\_\_\_

---

Обучающийся – это \_\_\_\_\_

---

Образовательная программа – это \_\_\_\_\_

---

Педагогический работник – это \_\_\_\_\_

---

Учебный план – это \_\_\_\_\_

---

Образовательная организация – это \_\_\_\_\_

---

Организация, осуществляющая обучение, – это \_\_\_\_\_

---

Организация, осуществляющая образовательную деятельность, – это \_\_\_\_\_

---

10. При разработке долгосрочных программ развития образования на период до 25–30 лет ведущие страны используют метод

Форсайт (от англ. *Foresight* – предвидение): привлекают большое количество экспертов для сбора информации с целью получения необходимых сведений для принятия решений и мобилизации совместных усилий. В образовании в качестве экспертов могут выступать сотрудники органов управления образованием, ученые, юристы, экономисты, преподаватели, работодатели, обучающиеся, родители (законные представители) и многие другие.

Форсайт-проекты могут быть разными по масштабу, но все они имеют единые структурные элементы: целеполагание, определение рамок проекта (тематика, отрасль, состав экспертов, сроки реализации, территориальная принадлежность) и требующихся ресурсов. Основные методы: SWOT-анализ, метод Дельфи, построение вероятных сценариев, дорожная карта, анкетирование, интервьюирование, опрос, метод Декартовых координат и т. д. Основные результаты Форсайт-проекта – аналитические отчеты, формирование горизонтального взаимодействия между экспертами из разных областей, проекты решений<sup>52</sup>.

Объединившись в рабочую группу и распределив зоны ответственности, подготовьте Форсайт-проект «Разработка сценариев развития системы образования России на период до 2040 года».

Основные темы для обсуждения с экспертами:

- вероятный спрос в ближайшие два десятилетия на образовательные услуги по секторам экономики;
- специальности, наиболее востребованные в будущем;
- роль образовательных организаций в долгосрочной перспективе;
- как долго будут необходимы органы муниципального управления;
- перспективы развития рынка образовательных услуг в России.

Результатами данного Форсайт-проекта могут стать: перечень основных проблем и трудностей образования, связанных с подготовкой кадров для сферы образования; практические рекомендации по подготовке педагогических кадров; схема горизонтального

---

<sup>52</sup> См.: Соколов А. В. Долгосрочное прогнозирование тенденций развития образования методами Форсайт // Вопросы образования. 2004. № 3. С. 66–76.

взаимодействия заинтересованных сторон (общества, педагогического сообщества, государства, бизнеса) по вопросу стратегии развития образования в России.

11. Дайте оценку тенденции к регионализации образования (развитие специфических национально-региональных моделей в сфере образования). Выполните SWOT-анализ регионализации образования в России.

Внутренние факторы (субъект Российской Федерации)	Внешние факторы (Российская Федерация в целом)
<b>Сильные стороны</b>	<b>Возможности</b>
<b>Слабые стороны</b>	<b>Угрозы</b>

12. Подготовьте эссе на одну из предложенных ниже тем.

- 1) Регионализация образования: за и против.
- 2) Практические проблемы менеджмента в образовании.
- 3) Мои управленческие решения.
- 4) Управление изменениями: переход на ФГОС.

13. Подготовьте реферат на одну из предложенных ниже тем.

- 1) Управление системой образования.
- 2) Развитие инноваций в системе управления образованием.
- 3) Проблемы разграничения компетенций между региональным и муниципальными уровнями управления образованием.

4) Технология управленческой деятельности современного руководителя образовательной организации.

5) Анализ возможностей использования новых информационных технологий в управлении образовательной организацией.

6) Пути совершенствования информационного обеспечения системы управления образованием.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одними из приоритетных задач государственной политики Российской Федерации в сфере образования являются: 1) обеспечение условий, в которых все показатели качества образования в образовательных организациях будут в нашей стране на уровне таковых в странах, перечисленных в верхней трети рейтинг-листа по результатам международных сопоставительных исследований, и 2) введение новых организационно-правовых механизмов образования, в том числе нормативного подушевого и грантового финансирования, новых систем оплаты труда работников сферы образования в зависимости от его результатов («оплата за качество»).

Организационно-правовым основам государственного управления качеством образования в России и посвящено данное учебное пособие. В нем рассматриваются и уточняются такие понятия, как государственная политика в сфере образования, образовательная политика, образование, качество образования, образовательная услуга, управление качеством образования, планирование качества образования, потребители в сфере образования, образовательная организация, культура и политика качества, а также проанализировано законодательство, регламентирующее образование, что позволило всесторонне осветить реализацию на практике государственной политики в сфере управления качеством образования.

Еще раз отметим, что само нормативное употребление термина «качество образования» далеко не однозначно (например, качество образования выпускника и качество образовательной деятельности образовательного учреждения – понятия отнюдь не идентичные. Отсутствует термин «качество образования» и в подзаконных актах. Это связано именно с тем, что единого и универсального понятия «качество образования», применимого одновременно и к дошкольному, и к общему, и к профессиональному образованию, и к оценке деятельности образовательной организации и органа управления образованием, не существует.

Кроме того, для современного российского образования все еще характерно рассогласование номенклатуры предоставляемых образовательных услуг и требований к качеству и содержанию образования со стороны потребителей данных услуг. Это приводит к низкому уровню влияния образования на социально-экономическое развитие как субъектов Российской Федерации, так и страны в целом.

Таким образом, вопросы государственного управления качеством образования в современной России своей актуальности не теряют и требуют дальнейшего рассмотрения.

# НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

## К главе 1

Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии : принята 2 ноября 2001 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. – Текст : электронный // eLiBRARY.RY : научная электронная библиотека : сайт. – URL: [https://elibrary.ru/portalus/modules/internationallaw/referat\\_readme.php](https://elibrary.ru/portalus/modules/internationallaw/referat_readme.php) (дата обращения: 22.09.2018).

Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. – Москва : [б. и.], 2018. – 183 с. – Текст : электронный // Правительство Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <http://government.ru/media/files/i6yH0TiCpoJ6dcd0zebKpxcts8ttFE42.pdf> (дата обращения: 18.06.2019).

Модельный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» : принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 7 декабря 2002 года № 20-2. – Текст : электронный // Гарант. ру : информационно-правовой портал. – URL: <https://base.garant.ru/2569416/> (дата обращения: 29.07.2018).

Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. – Текст : электронный // Президент Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <http://constitution.kremlin.ru/> (дата обращения: 28.08.2018).

Российская Федерация. Законы. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон № 273-ФЗ : [принят Государственной думой 21 декабря 2012 года : одобрен Советом Федерации 26 декабря 2012 года]. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения: 23.07.2018).

## К главе 2

Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. – Москва : [б. и.], 2018. – 183 с. – Текст : электронный //



Правительство Российской Федерации : официальный сайт. – URL: <http://government.ru/media/files/i6yH0TiCpoJ6dcd0zebKpxcts8ttFE42.pdf> (дата обращения: 18.06.2019).

Об осуществлении мониторинга системы образования : Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 года № 662. – Текст : электронный // Гарант.ру : информационно-правовой портал. – URL: <https://base.garant.ru/70429494/> (дата обращения: 24.08.2018).

Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» : Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 года № 1642. – Текст : электронный // Гарант.ру : информационно-правовой портал. – URL: <https://base.garant.ru/products/ipro/prime/doc/71748426/> (дата обращения: 28.08.2018).

Российская Федерация. Законы. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон № 273-ФЗ : [принят Государственной думой 21 декабря 2012 года : одобрен Советом Федерации 26 декабря 2012 года]. – Текст : электронный // КонсультантПлюс : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/) (дата обращения: 23.07.2018).

## РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

### К главе 1

*Головецкий, Н. Я.* Государственная политика России в сфере образования: понятие и принципы / Н. Я. Головецкий, Л. Н. Мирошниченко, С. В. Колясникова. – Текст : непосредственный // Науковедение. – 2015. – Т. 7, № 5. – С. 1–10.

Государственная политика и правовое регулирование в сфере образования и системе образовательных услуг в современной России / М. В. Беспалов, В. А. Котенев, А. В. Кузьмин, Т. В. Ряховская. – Текст : непосредственный // Вестник Тамбовского университета. Серия : Гуманитарные науки. – 2014. – № 12. – С. 132–140.

*Кондракова, И. Э.* Образовательная политика: содержание понятия / И. Э. Кондракова. – Текст : непосредственный // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. – 2010. – № 128. – С. 116–124.

Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее? Доклад Общественной палаты Российской Федерации / под редакцией Я. И. Кузьминова. – Москва : [б. и.], 2007. – 102 с. – Текст : непосредственный.

Педагогический энциклопедический словарь / главный редактор Б. М. Бим-Бад. – 3-е изд., стер. – Москва : Большая российская энциклопедия, 2009. – 527 с. – Текст : непосредственный.

*Чистохвалов, В. Н.* Современная образовательная политика России : учебное пособие / В. Н. Чистохвалов. – Москва : РУДН, 2008. – 246 с. – Текст : непосредственный.

### К главе 2

*Боровкова, Т. И.* Мониторинг развития системы образования. Часть 2. Практические аспекты : учебное пособие / Т. И. Боровкова, И. А. Морев. – Владивосток : Издательство Дальневосточного университета, 2004. – 134 с. – Текст : непосредственный.

Двенадцать решений для нового образования. Доклад Центра стратегических разработок и Высшей школы экономики. – Текст : электронный. – Москва : Апрель, 2018. – 105 с. // Высшая школа экономики : [сайт]. – URL: <https://www.hse.ru/news/expertise/217884372.html> (дата обращения: 28.08.2018).

*Коллинз, Д.* Великие по собственному выбору / Д. Коллинз, М. Ханчен. – Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2014. – 438 с. – Текст : непосредственный.

*Константинов, Г. Н.* Стратегический менеджмент. Концепции : учебное пособие для слушателей программы МВА, обучающихся по специальностям «Общий и стратегический менеджмент» и «Финансы» / Г. Н. Константинов ; Государственный университет – Высшая школа экономики, Высшая школа менеджмента. – Москва : Бизнес Элайнмент, 2009. – 239 с. – Текст : непосредственный.

*Мельник, Т. Е.* Общественный контроль в системе образования, участие общественности и работодателей в научно-методическом обеспечении системы образования / Т. Е. Мельник. – Текст : электронный // Министерство образования и науки Российской Федерации : официальный сайт. – URL: [http://obrzakon.ru/documents/opendoc/id/1230/cat\\_id/76](http://obrzakon.ru/documents/opendoc/id/1230/cat_id/76) (дата обращения: 28.08.2018).

Образование в цифрах: 2018: краткий статистический сборник / Л. М. Гохберг, Г. Г. Ковалева, Н. В. Ковалева [и др.] ; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – Москва : НИУ ВШЭ, 2018. – 80 с. – Текст : непосредственный.

Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее? Доклад Общественной палаты Российской Федерации / под редакцией Я. И. Кузьмина. – Москва : [б. и.], 2007. – 102 с. – Текст : непосредственный.

Оценка и управление социальными рисками, связанными с неоднородностью развития образовательных систем субъектов Российской Федерации. – Текст : непосредственный // Университетское управление. – 2002. – № 3 (22). – С. 36–62.

*Салимова, Т. А.* Управление качеством : учебник по специальности «Менеджмент организации» / Т. А. Салимова. – 2-е изд., стер. – Москва : Омега-Л, 2008. – 414 с. – Текст : непосредственный.

*Соколов, А. В.* Долгосрочное прогнозирование тенденций развития образования методами Форсайт / А. В. Соколов. – Текст : непосредственный // Вопросы образования. – 2004. – № 3. – С. 66–76.

*Balbo, C.* Total Quality Management in Secondary Education: Kunskaps-skolan's approach to school management / Carina Balbo. – London : Metropolitan University, 2012. – 416 p. // SlideShare : [site]. – URL: <https://slideshare.net/carinabalbo1/carina-balbo-translator-pro-14963906> (дата обращения: 15.08.2018).

*Evans, J. R.* The Management and Control of Quality / J. R. Evans, W. M. Lindsay. – 4th ed. – South Western College Publishing, 1999. – 743 p.

Учебное издание

Резер Татьяна Михайловна  
Ольшевская Татьяна Юрьевна

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ

Учебное пособие

Заведующий редакцией *М. А. Овечкина*  
Редактор *Е. И. Маркина*  
Корректор *Е. И. Маркина*  
Компьютерная верстка *Г. Б. Головина*

Подписано в печать 06.12.19. Формат 60×84/16.  
Бумага офсетная. Цифровая печать.  
Уч.-изд. л. 5,7. Усл. печ. л. 6,74. Тираж 40 экз. Заказ 219.

Издательство Уральского университета.  
Редакционно-издательский отдел ИПЦ УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.  
Тел.: +7 (343) 389-94-79, 350-43-28  
E-mail: [rio.marina.ovechkina@mail.ru](mailto:rio.marina.ovechkina@mail.ru)

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ  
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.  
Тел.: +7 (343) 358-93-06, 350-58-20, 350-90-13  
Факс +7 (343) 358-93-06  
<http://print.urfu.ru>

Для заметок



